RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR

LA GARDE DES ENFANTS

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LA GARDE DES ENFANTS

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR

LA GARDE DES ENFANTS

Condition Féminine Canada
Status of Women Canada
Canada

Photographie du dos de la couverture, en bas à gauche, gracieuseté de Blue Quills Nursery. Toutes les autres photographies, gracieuseté de Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques.

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada)
K1A 0S9

Also available in English

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986
N° au cat. : SW41-1/1986F
ISBN : 0-660-91689-4
Imprimé au Canada

Tous droits réservés
Canada : 9,95 $
À l'étranger : 11,95 $
Prix sujet à changement sans préavis.

Mars 1986

L'honorable Walter F. McLean
Ministre responsable de la condition féminine
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de vous soumettre le rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants.

Conformément à notre mandat, nous avons examiné et évalué les besoins de la population en matière de services de garde d'enfants et de congés parentaux, ainsi que l'adéquation des systèmes actuels. Nous avons aussi formulé des recommandations quant au rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'établissement d'un système national de garde qui réponde à ces besoins.

Nous saisissons l'occasion pour témoigner notre reconnaissance aux spécialistes qui ont réalisé les études de fond, car beaucoup de nos recommandations s'en inspirent directement. De plus, nous tenons à remercier les milliers de Canadiens qui ont pris la peine de nous faire connaître leurs opinions. Un message en ressort clairement : le Canada a grand besoin d'un système de garde de qualité, accessible et abordable, ainsi que d'une politique en matière d'emploi visant à permettre aux Canadiens de concilier le travail et les obligations familiales. Le rapport ci-joint indique comment répondre à ce besoin.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Mme Katie Cooke, présidente

M. Jack London

Mme Renée Edwards

Mme Ruth Rose-Lizée

Table des matières

Remerciements xv

Préface xviii

Introduction xxi

PARTIE I — La garde des enfants au Canada

1 Autres familles, autres besoins 3
- Introduction 3
- Familles avec et sans enfants 5
- Moins d'enfants, plus tard 5
- Moins de familles à soutien unique 7
- Emploi et chômage des mères 8
  - Mères inactives 11
  - Chômage 11
  - Emploi à temps plein et à temps partiel 11
- Davantage de familles monoparentales 12
- Revenu des familles 13
- Dépense des familles pour la garde des enfants 14
- Nouveaux styles de vie des familles 17

2 Le congé parental 21
- Introduction 21
- Congés et prestations de maternité ou d'adoption 21
  - Dispositions légales relatives au congé de maternité 22
  - Dispositions légales relatives au congé pour l'adoption 26
  - Prestations de maternité 27
    - Travailleurs exclus 30
    - Conditions d'admissibilité 30
    - Parents adoptifs et pères 31
    - Niveau de revenu du remplacement 31
    - Délai de carence de 2 semaines 32
    - Durée des prestations 33
  - Congé de maternité ou d'adoption et prestations prévues dans les conventions collectives 34

Congé de maternité ou d'adoption et prestations prévues dans la fonction publique fédérale 35
Dispositions relatives au congé 35
Dispositions relatives aux prestations 36
Congé prolongé pour soins d'enfants 38
Dispositions légales 39
Dispositions contractuelles 39
Fonctionnaires fédéraux 39
Congé pour obligations familiales 40
Conclusion 42

3 Divers types de soins à l'enfance 45
Introduction 45
Diverses options actuelles de services de soins à l'enfance au Canada 45
Services de soins à l'enfance autorisés 45
Garderies publiques 45
Services de soins en milieux familiaux autorisés 47
Services de soins à l'enfance non autorisés 50
Enfants à clé 52
La question des subventions 53
Subventions publiques 53
Garderies à but lucratif ou non lucratif : un débat ouvert 54
Prédominance de certains services de soins 56
Services de soins aux nourrissons 57
Services de soins aux enfants d'âge préscolaire 58
Services de soins aux enfants d'âge scolaire 60
Revenu familial et choix des services de soins 62
Autres facteurs influant sur les modèles d'utilisation des services de soins 63
Services de soins pour tous les petits Canadiens 64
Services de soins aux enfants infirmes et handicapés 65
Services de soins aux enfants d'immigrants 67
Services de soins utilisés par les ménagères 68
Services de soins aux enfants des régions rurales 68
Services de soins aux enfants de chômeurs 70
Services de soins à l'enfance subventionnés par l'employeur 71
Définitions 71
Programmes actuels 72
Participation gouvernementale aux garderies en milieu de travail 75
Introduction 75
Gouvernement fédéral 75
Gouvernements provinciaux et territoriaux 76
Politiques et action syndicale canadienne 77

Facteurs influant sur l'implantation de garderies en milieu de travail 78
Advantages et inconvénients 78
Conclusion 79

4 Besoins et préférences en matière de services de garde d'enfants 83
Introduction 83
La garde des enfants comble des besoins diversifies 84
Besoins des parents 84
Besoins des parents travailleurs ou étudiants 84
Heures d'ouverture et besoins des travailleurs par roulement et des travailleurs saisonniers 88
Besoins des personnes au foyer a temps plein 89
Garde des enfants pendant le travail bénévole, les loisirs ou le repos des parents 90
Garde des enfants pendant que les parents sont à la recherche d'un emploi 91
Garde des enfants et besoins sur le plan du développement 91
Besoins physiques 92
Besoins psycho-sociaux 93
Besoins et étapes du développement 95
Besoins particuliers 96
Enfants d'autochtones 96
Enfants handicapés et invalides 97
Enfants de familles d'immigrants et de minorités ethniques 99
Enfants ayant besoin de protection 100
Évaluation des formules de garde par les parents 101
Preferences des parents en matière de garde 104
Situation d'emploi : mères au travail à temps plein et à temps partiel, au foyer, en chômage 105
Situation géographique : préférences des familles des centres urbains et des régions rurales 107
Âge de l'enfant 108
Autres facteurs personnels intervenant dans les preferences des parents 109
Préférences des parents pour des services réglementes 110
À quel point les modèles se rapprochent-ils des préférences ? 112
Conclusion 114

5 Les dispensateurs de soins à l'enfance 117
Introduction 117
Recherche sur les dispensateurs de soins à l'enfance 117
Caractéristiques des dispensateurs de soins à l'enfance 120
Âge et sexe 120
Motivation et emploi 120

Éducation et formation 124
Durée du service et rotation du personnel 126
Salaires et conditions de travail des dispensateurs de soins à l'enfance 127
Statut de la profession et implications 127
Heures de travail 128
Syndicalisation 129
Rémunération 129
Avantages liés à l'emploi 134
Sécurité d'emploi 138
Droits et obligations des dispensateurs de soins aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* 138
Employés des garderies 138
Gardiennes à domiciles autorisées et non autorisées 138
Gardiennes au domicile de l'enfant 140
Conclusion 140

6 Des soins à l'enfance de qualité 145
Introduction 145
Définition des soins à l'enfance de qualité 146
Composantes des soins à l'enfance de qualité 147
Recherche sur les indicateurs de la qualité des soins dispensés dans les garderies 148
Proportion adulte-enfants 148
Taille du groupe 149
Qualités requises du personnel de garderie 149
Programmes d'études 150
Environnement physique 151
Engagement des parents 151
Recherche sur les indicateurs de la qualité des garderies en milieu familial 152
Nombre d'enfants recevant des soins 152
Âges des enfants 153
Formation, éducation et expérience des gardiennes 153
Comparaison entre les garderies parrainées et les garderies non parrainées 153
Attitudes et caractéristiques des gardiennes 153
Relations parents-dispensateurs de soins 154
Résumé 154
Autres facteurs ayant une incidence sur la qualité 154
Questions relatives à la mise en place de soins de qualité 156
Mécanismes de mise en application 156
Octroi des permis et normes 156
Application et contrôle des normes d'octroi des permis 157
Réglementation fiscale 157
Normes professionnelles et exigence en matière d'éducation 157

Associations professionnelles 158
Services d'appoint et ressources spécialisées 158
Information du public 159
Disponibilité et prix 159
Conclusion 159

7 Les services de garde autorisés 163
Introduction 163
Normes applicables aux garderies 164
Proportions adulte-enfants 164
Taille du groupe 166
Formation du personnel 168
Locaux et matériel 171
Participation des parents 172
Autres normes 172
Qualité des services dans les garderies autorisées 173
Services autorisés de garde en milieu familial 174
Composition du groupe responsable-enfants 177
Nombre d'enfants 177
Âge des enfants 177
Formation et qualités personnelles des responsables 178
Autres exigences relatives aux services de garde en milieu familial 179
Qualité des services de garde en milieu familial autorisés 179
Agences de services de garde en milieu familial 179
Normes minimums pour les services non autorisés 180
Application des normes dans les garderies et les services de garde en milieu familial 183
Qui est chargé de l'inspection ? 183
Rôle et compétence des inspecteurs 183
Inspections spécialisées 184
Applications des normes dans les services de garde en milieu familial 185
Application des normes dans les garderies non autorisées 185
Pouvoirs d'application 186
Conclusion 187

8 Qui assume les frais des services de soins à l'enfance ? 191
Introduction 191
Aperçu des dépenses effectuées par les gouvernements pour les services de soins à l'enfance 192
Dépenses effectuées par le gouvernement fédéral 193
Déduction pour frais de garde d'enfants 194
Valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants pour les familles 195
Limites et restrictions 201

Avantages et désavantages de la déduction pour frais de garde d'enfants 203
Régime d'assistance publique du Canada 204
Allocations pour personnes à charge d'EIC 204
Services de garde d'enfants dans les réserves indiennes 205
Dépenses du gouvernement fédéral au titre des prestations pour enfants 206
Dépenses effectuées par les gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services de soins à l'enfance 210
Mesures d'allégement fiscal 211
Services de garde subventionnés pour les familles à revenu modique 212
Conditions d'admissibilité à l'aide offerte 212
Niveau d'aide sociale accordé aux familles 216
Champ d'application 216
Conditions des mesures fédérales de partage des frais 217
Avantages et désavantages du RAPC 218
Subventions pour l'exploitation des garderies 219
Subventions de mise en marche, de rénovation ou de déménagement 221
Programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux 222
Dépenses effectuées par les gouvernements municipaux pour les services de soins à l'enfance 223
Parts fédérales et provinciales/territoriales des dépenses 225
Suffisance des dépenses effectuées par les gouvernements 225
Repercussions des programmes sur les familles 226
Prix courant des services de garde d'enfants 227
Avantages et coûts 231
Conclusion 239

9 Ce que coûte un régime de garde des enfants ne répondant pas aux besoins 243

Introduction 243
Préjudices dont les enfants risquent de souffrir 245
Enfants ayant des besoins spéciaux 246
Enfants des milieux agricoles 247
Enfants en danger 247
Effets sur les enfants 248
Ce qu'il en coûte aux parents 249
Sur le plan financier 249
Sur le plan socio-psychologique 251
Ce qu'il en coûte aux employeurs 252
Employeurs d'aujourd'hui 252
Employeurs de demain 253
Ce qu'il en coûte à la société 254
Conclusion 256

PARTIE II — Analyse comparative du système de garde des enfants au Canada

Introduction 261

10 Comparaison entre le système des garderies d'enfants et les autres services sociaux au Canada 263

Introduction 263

Historique de l'instruction publique 265

Élaboration d'un système national d'assurance-maladie 267

Soins aux enfants : une évolution retardée 269

Congé parental : évolution partielle 270

Conclusion 272

11 Le système de congé parental au Canada : comparaison avec d'autres pays 277

Introduction 277

Fondement philosophique des prestations de maternité et du congé parental payé 278

Congé de naissance ou d'adoption 279

Durée 280

Montant des prestations 281

Périodes d'admissibilité 282

Financement 283

Protection des travailleuses autonomes 284

Congé pour les pères à la naissance d'un enfant 284

Congé d'adoption 285

Congé prolongé pour soins d'enfant 286

Congé pour les travailleurs ayant des obligations familiales 288

Congé pour s'occuper des enfants malades 289

Autres types de congé pour obligations familiales 289

Conclusion 291

12 L'aide à l'enfance dans une perspective internationale 293

Introduction 293

Stratégie de recherche 293

Choix concernant les politiques familiales sur la scène internationale 294

Caractéristiques des services de soins à l'enfance dans les pays choisis 296

L'Allemagne de l'Est 296

L'Allemagne de l'Ouest 297

L'Autriche 298

Le Danemark 300

Les États-Unis 302

La Finlande 304

La France 305

La Grande-Bretagne 307

L'Italie 308
La Suède 309
La Tchécoslovaquie 313
Services de soins à l'enfance au Canada comparés à d'autres pays 314
Types de garde 314
Étendue des services 314
Juridiction 316
Normes 316
Financement 317
Conclusion 319

PARTIE III — Planification pour le futur
Introduction 323

13 Vers un système de garde des enfants 329
Introduction 329
Éléments constitutifs d'un système de garde des enfants 329
Un système complet 330
Un système accessible 331
Un système efficace offrant des services de qualité 331
Premières étapes de la création d'un système de garde des enfants 332
Responsabilités provinciales et territoriales dans le domaine de la garde des enfants 333
Un rôle à jouer pour le gouvernement fédéral 334
Quel gouvernement devrait prendre l'initiative ? 337
Questions à régler par les gouvernements provinciaux et territoriaux 338
Questions à régler par le gouvernement fédéral 338
Aide financière nationale à la garde des enfants 339
Première étape : subventions de « bonne foi » 340
Deuxième étape : entente de partage des coûts 342
Troisième étape : financement complet de la garde des enfants 349
Mesures d'encouragement aux employeurs et aux propriétaires 351
Le gouvernement fédéral en tant qu'employeur 353
Activités connexes 354
Conclusion 356

14 Vers un régime de congés parentaux 359
Introduction 359
Composantes d'un régime de congés parentaux 360
Premiers jalons pour l'établissement d'un régime de congés parentaux 361
Rôles des administrations fédérale, provinciales et territoriales 362

Comment garantir les congés 363
Versement des prestations 364
Portée de l'intervention fédérale à l'égard des congés et des prestations aux parents 365
Congés de maternité ou d'adoption 366
Octroi des congés et des prestations 366
Durée des congés et niveau des prestations 367
Protection offerte aux pères 369
Délai de carence de deux semaines 371
Protection offerte aux travailleurs autonomes 371
Protection offerte aux travailleurs à temps partiel 372
Surtaxe imposée aux bénéficiaires ayant un revenu élevé 372
Critères d'admissibilité 373
Congé prolongé pour soins d'enfants 373
Congé pour obligations familiales 374
Le gouvernement fédéral en tant qu'employeur 375
Politique en matière de congés de maternité ou d'adoption pour l'ensemble de la fonction publique 376
Politique de congé prolongé pour soins d'enfants 376
Congé pour obligations familiales 377
Politiques de congés parentaux dans les Forces armées 377
Conclusion 377

15 Aspects financiers de l'établissement de systèmes de garde des enfants et de congés parentaux 381
Introduction 381
Coût des recommandations du Groupe d'étude 381
Coût à court terme 382
Subventions de fonctionnement conditionnelles 382
Subventions de démarrage conditionnelles 383
Prestations de maternité ou d'adoption 383
Coût à moyen terme 384
Subventions de fonctionnement 384
Subventions de démarrage 386
Subventions aux familles à faible revenu 386
Déduction pour frais de garde d'enfants 387
Prestations de maternité ou d'adoption 387
Coût à long terme du financement complet du système 387
Avantage des réseaux de garderies et des systèmes de congés parentaux 388
Avantages pour la société 388
Avantages pour les enfants 388
Avantages pour les parents 390
Avantages pour la société 391
Avantages économiques 392
Création d'emplois dans le secteur des garderies 392

Les congés parentaux : une façon de partager le travail 394
Économies dues à la création d'emplois 395
Avantages pour les employeurs 395
Autres retombées économiques 397
Les dépenses nettes 397
Méthodes de financement : trouver les fonds 398

NOTES 403

LISTE DES TABLEAUX 425

LISTE DES FIGURES 427

ANNEXES 429

A Pronostic du nombre de demandeuses de prestations de maternité et du coût des propositions du Groupe d'étude en 1990 et en l'an 2000 431

B Sommaire des recommandations 435

C Membres du Groupe d'étude sur la garde des enfants 443

D Mémoires soumis au Groupe d'étude 447

E Études venant appuyer le rapport 455

Remerciements

LE GROUPE D'ÉTUDE tient à remercier de leur très importante contribution les ministères et organismes fédéraux, et tout particulièrement : Condition féminine Canada, le ministère de la Santé et du Bien-être social, le ministère des Affaires extérieures, la Bibliothèque nationale du Canada, le ministère des Finances, le Secrétariat d'État, Statistique Canada, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le ministère du Revenu (Impôt), le ministère des Affaires indiennes et du Nord et le ministère de la Défense nationale. Leur aide a pris plusiers formes : détachement d'employés auprès du Groupe d'étude, prestation de services administratifs et professionnels, communication de renseignements, réponse aux lettres et aux demandes de renseignements de la part du grand public, expédition d'un encart avec les chèques d'allocation familiale. De chaleureux remerciements sont adressés aux missions canadiennes à l'étranger ; ces dernières ont répondu à notre questionnaire et ont réuni de la documentation sur les services de garde d'enfants et les congés parentaux dans les pays où elles se trouvent.

Nous nous devons également de remercier tout spécialement les fonctionnaires provinciaux responsables des services de garde d'avoir bien voulu répondre aux innombrables demandes de renseignements de la part des auteurs d'études de fond et de notre personnel, et de nous avoir fourni des renseignements indispensables sur les services de garde dans leur province. Sans leur coopération et leurs avis éclairés, ce tour d'horizon de la situation actuelle n'aurait pas été possible.

Nous voulons aussi témoigner notre reconnaissance aux parents qui nous ont fait part de leurs problèmes, succès, préoccupations et attentes en matière de garde d'enfants : plus de 7 000 l'ont fait. Nous remercions en outre les groupes et particuliers qui ont pris le temps de rédiger au-delà de 200 mémoires à l'intention du Groupe d'étude. Cela nous a permis de saisir l'ampleur des problèmes qu'affrontent les familles canadiennes d'aujourd'hui.

Merci également aux garderies et aux parents qui nous ont permis de prendre les photos qui illustrent ce rapport, à l'ambassade de la Suède, qui a fourni la photo figurant au début du chapitre 11 et des statistiques précieuses sur le système suédois de garde d'enfants et de congés parentaux, et à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, à qui nous devons la photo qui figure au début du chapitre 12.

Enfin, nos remerciements s'adressent aux spécialistes qui ont réalisé les études de fond, à notre équipe de rédaction et à notre personnel. C'est grâce à eux si ce travail a pu être mené à bien.

Préface

LA PRESTATION DE SERVICES DE GARDE de qualité aux enfants d'aujourd'hui et de demain et l'adoption d'une politique cohérente en matière de congés parentaux comptent parmi les défis les plus imposants à relever dans les années quatre-vingt. Reconnaissant le bien-fondé des préoccupations des parents et des plus éminents spécialistes du domaine, en mai 1984, le gouvernement fédéral a chargé le Groupe d'étude sur la garde des enfants d'étudier la question et de lui faire des recommandations. Le Groupe d'étude était formé des quatre membres suivants :

M^me^ Katie Cooke, présidente, première présidente du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme et ancienne fonctionnaire ;

M^me^ Renée Edwards, ancienne directrice générale des Victoria Day Care Services de Toronto;

M. Jack R. London, CR, professeur de droit à l'université du Manitoba ;

M^me^ Ruth Rose-Lizée, professeur d'économie à l'université du Québec à Montréal, spécialisée dans la recherche sur les questions économiques intéressant les femmes.

Le mandat suivant a été confié au Groupe d'étude sur la garde des enfants :

1. *Examiner et évaluer les besoins en matière de services de garde d'enfants et de congé parental payé au Canada et déterminer si le système actuel répond à ces besoins, en examinant :*
   a) *le système d'aide financière fournie par les gouvernements fédéral et provinciaux ;*
   b) *dans quelle mesure des services de garde correspondant aux préférences et besoins des parents sont mis à la disposition et à la portée de parents ayant différents niveaux de revenu, et dans les diverses régions du pays.*
2. *Formuler des recommandations à l'intention du ministre chargé de la condition féminine sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'établissement d'un système de services de garde de qualité au Canada particulièrement en ce qui concerne :*

a) *les moyens de financement, y compris le système d'imposition, les régimes d'assurance gouvernementaux, les paiements de transfert et les accords fédéraux-provinciaux de partage des coûts ;*

b) *les autres aspects du rôle du gouvernement fédéral à l'égard des services de garde, y compris son rôle en tant qu'employeur.*

Il nous a fallu très peu de temps pour constater qu'il y avait pénurie de renseignements à jour sur la situation au pays. Vingt-cinq études ont été entreprises y compris quatre importantes enquêtes, à savoir : *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*; « The Price of Child Care in Canada : A National Survey »; *Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée*; et « International Perspectives on Child Care and Parental Leave ». Dans le cas de l'enquête internationale, ce sont les missions canadiennes dans vingt pays qui ont réuni les renseignements nécessaires, au moyen d'un questionnaire conçu par le Groupe d'étude. Les études de fond qui sont publiées en complément du présent rapport sont énumérées à l'annexe E.

D'autre part, nous avons demandé l'avis des parents, des gardiennes, des associations de garderies, des groupes ethniques, des groupements féminins et de diverses autres organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux enfants. Suite à l'invitation lancée à mille deux cents groupes, le Groupe d'étude a reçu au-delà de 200 mémoires. Les organismes ayant soumis des mémoires sont énumérés à l'annexe D. Un encart à l'intention des parents a été inséré avec les chèques d'allocation familiale d'octobre 1984, qui ont été adressés à 3,8 millions de ménages. En réponse, plus de 7 000 parents nous ont écrit. Le Groupe d'étude a également entrepris des consultations, et s'est notamment rendu à Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest), Moncton (Nouveau-Brunswick), Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), Sydney (Nouvelle-Écosse) et Winnipeg (Manitoba). Les nombreux mémoires, témoignages et lettres, tant de groupes que de particuliers, nous ont été précieux pour bien saisir les enjeux de la question.

Nous avons constaté que, pour un grand nombre de familles canadiennes, les services de garde de qualité, ou, éventuellement, leur absence, sont une préoccupation constante. Au cours de nos travaux, nous avons pris conscience de l'ampleur des problèmes et des besoins des familles. Nous avons acquis la conviction que l'établissement d'un système adéquat de garde des enfants et de congés parentaux payés ne peut plus être considéré comme un luxe : il s'agit de services qui sont devenus indispensables à toutes les familles canadiennes d'aujourd'hui.

C'est dans ce contexte que se situent nos recommandations. Nous nous sommes efforcés de formuler des options réalistes pour le Canada en cette fin de siècle. Nous espérons que ce rapport suscitera des discussions franches et ouvertes et amorcera le mouvement vers l'amélioration du système, pour les enfants et les familles.

Avant l'expiration de notre mandat, nous avons été heureux d'apprendre que le gouvernement se proposait de mettre sur pied un comité parlementaire pour étudier l'avenir des services de garde. Il s'agit là d'une initiative louable, et nous osons croire que nos travaux pourront servir de base aux consultations du comité. Nous fondons de grands

espoirs sur le débat public que suscitera sûrement la publication de notre rapport, de même que les consultations du comité parlementaire, et qui se poursuivra sans doute par la suite. Nous savons que les problèmes ne disparaîtront pas tout seuls et qu'ils demeureront à l'ordre du jour tant que des solutions n'auront pas été trouvées.

Introduction

Faire garder ses enfants est un besoin qui ne date pas d'hier. Les parents ont toujours fait appel aux services de gardiens ou de gardiennes pour pouvoir s'acquitter de certaines obligations, comme le travail ou les études, ou pour se libérer provisoirement de leurs tâches familiales. Auparavant, lorsque les parents habitaient dans de petites collectivités et pouvaient compter sur les membres de la famille étendue, ces services étaient en quelque sorte à portée de la main. Dans le cas des gens fortunés, le soin des enfants était confié en partie à une bonne, à une gouvernante ou à un tuteur.

Avec le temps, la famille étendue a peu à peu fait place à la famille nucléaire, la société est devenue plus mobile et cette forme d'entraide s'est faite beaucoup plus rare. Les parents ont dû retenir les services de gardiens ou de gardiennes de leur quartier pour s'occuper de leurs enfants. Plus récemment, la participation accrue des mères au marché du travail a entraîné, du même coup, une hausse spectaculaire de la demande de services de garde. Parallèlement, l'offre de services non réglementés a baissé. D'où la situation critique qu'on connaît aujourd'hui.

La gravité du problème a été reconnue en 1970 par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. Dans son rapport, la Commission fait remarquer que les parents ont besoin de services complémentaires de garde pour pouvoir concilier le travail et les obligations familiales. Elle souligne que la société a le devoir de contribuer à la mise sur pied de services pour la garde des enfants à charge et que la véritable égalité des sexes passe par la prestation de tels services.

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants a constaté que le besoin de services de garde de qualité, accessibles et abordables, est devenu encore plus pressant depuis la parution du rapport de la Commission. Nous avons cherché, dans notre rapport, à brosser un tableau complet de la situation actuelle et à proposer un cadre pour l'établissement d'un système de garde de qualité et d'un régime complémentaire de congés parentaux qui soient adaptés aux besoins de la population canadienne.

L'objet de notre étude étant les services de garde qui s'ajoutent aux soins dispensés par les parents, nous ne nous sommes pas arrêtés à la façon dont les parents eux-mêmes s'occupent de leurs enfants. De même, nous n'avons pas tenu compte des services offerts aux enfants à l'intérieur du système éducatif, ni de ceux dispensés en permanence dans des établissements de santé ou autres. La situation des enfants confiés à la garde de personnes autres que leurs parents par un service de protection de l'enfance n'entrait pas non plus dans le cadre de notre étude.

Pour limiter le volume de notre rapport, nous n'avons pas repris toutes les constatations des études de fond. Celles-ci ont plutôt été publiées séparément en six séries.

Notre rapport se divise en trois parties. La Partie I consiste en un tour d'horizon de la situation en matière de garde d'enfants et de congés parentaux au Canada. On y trouve une analyse de la dynamique de la famille moderne et un examen des possibilités offertes aux parents qui travaillent, y compris les congés parentaux. Le rapport indique le nombre et les caractéristiques des enfants ainsi que la mesure dans laquelle les services actuels répondent à leurs besoins. En outre, la Partie I examine la situation et les caractéristiques des dispensateurs de soins, notamment leur salaire et leurs conditions de travail.

La Partie I propose également des mesures qualitatives et quantitatives des services offerts et compare ces mesures aux normes appliquées par les provinces. Suit une analyse des dépenses gouvernementales dans le domaine et de leur incidence. Cette partie se termine par une évaluation des lacunes du système de garde actuel.

La Partie II établit diverses comparaisons. Le système de garde y est comparé à d'autres services sociaux au pays, notamment les soins de santé et l'éducation. On examine ensuite les systèmes de garde d'enfants et de congés parentaux d'autres pays par rapport à ceux du Canada.

La Partie III contient des recommandations quant à l'établissement de systèmes complémentaires de garde d'enfants et de congés parentaux au Canada. On y indique les attributions respectives des administrations fédérale, provinciales, territoriales et municipales pour ce qui est de l'élaboration et du fonctionnement de ces systèmes. L'analyse des coûts est accompagnée de propositions à court, à moyen et à long terme pour le partage des frais. Enfin, les avantages sociaux et économiques des systèmes recommandés sont examinés en fonction des coûts qu'ils impliquent.

PARTIE I

La garde des enfants au Canada

1

Autres familles, autres besoins

INTRODUCTION

PENDANT LES DEUX DÉCENNIES qui se situent entre 1965 et 1985, la famille canadienne s'est profondément transformée. Elle est maintenant plus petite parce que les couples commencent à la fonder plus tard, ont moins d'enfants ou même n'en ont pas du tout. L'augmentation des divorces a accru la proportion des familles monoparentales, dont une grande partie vit avec un revenu inférieur au seuil de la pauvreté. Le taux de participation des femmes mariées à la population active s'est élevé rapidement, tout spécialement celui des mères de jeunes enfants. Pendant les années soixante-dix, le revenu réel des familles biparentales a augmenté, en grande partie à cause de la rémunération des femmes, puis a diminué au début des années quatre-vingt par suite de la récession.

Au cours de cette période, la génération de l'explosion démographique née entre 1946 et 1966, a commencé à son tour à fonder des familles. Ces nouveaux parents ont suivi certains modèles très différents de ceux qu'avaient adoptés les leurs. Le changement le plus frappant réside dans la famille à deux soutiens, qui a remplacé la « famille traditionnelle » composée du père pourvoyant aux besoins matériels et de la mère restant au foyer pour prendre soin de deux ou trois enfants, famille si typique des années cinquante et qui n'est plus la règle. Aujourd'hui, la famille canadienne type n'a qu'un ou deux enfants et la mère travaille, généralement à plein temps, même lorsque ses enfants sont très jeunes. Ce changement en a entraîné d'autres dans les attitudes et les valeurs, comme nous le verrons ultérieurement dans le présent rapport.

Tous ces changements sont profonds; ils ont eu des répercussions sur maints aspects de la vie des Canadiens et, chose très importante dans le cadre de ce rapport, ils ont fortement accru les besoins en matière de congés parentaux de diverses sortes et de garde des enfants, tout en réduisant en même temps les possibilités de recourir, à cet égard, à des arrangements privés.

En 1970, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a lancé le premier cri d'alarme en déclarant que ces phénomènes pourraient fort bien entraîner une phase critique pour la garde des enfants. Quinze ans plus tard, l'exactitude de cette prédiction est évidente. « Nous nous trouvons dans une situation où il faut prendre des mesures immédiates, a dit la Commission. L'époque où la société

pouvait refuser de procurer des services destinés aux enfants dans l'espoir de décourager les mères de travailler est bien révolue[1]. »

En 1984, la Commission sur l'égalité en matière d'emploi a fait la même remarque et a insisté sur l'urgence de prendre des mesures. Dans son rapport, elle dit : « Le besoin urgent de mesures correctives qui fait l'unanimité dans les mémoires présentés par divers groupes de femmes oblige la Commission à accorder une attention particulière à la question »[2].

Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, il ressort des données disponibles que, au cours des deux dernières décennies, le nombre des mères de jeunes enfants dans la population active a augmenté de façon sensible et constante. Quand la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a rédigé son rapport de 1979, il n'était que de 20 % pour les mères ayant des enfants de moins de 14 ans et, à l'époque du rapport de la Commission Abella de 1984, de 59 % pour les mères ayant des enfants de moins de 16 ans.

Pourtant, bien que ces changements soient de toute évidence irréversibles, on se demande encore souvent dans les discussions de principe concernant la garde des enfants s'il faudrait « encourager » ou « décourager » les mères de chercher un emploi hors du foyer. La croyance sous-jacente à cette interrogation semble être qu'en omettant d'organiser de bons services de garde, les mères seront « découragées » d'entrer dans la population active. Pourtant, tout indique que celles qui ont pris un emploi l'ont fait en dépit des insuffisances que le système de garde des enfants présente. En l'absence de services satisfaisants et à un prix abordable, les familles ont recouru à des arrangements divers suivant les possibilités et leurs moyens.

Dans les chapitres suivants, nous évaluerons la pertinence des programmes relatifs à la garde des enfants et au congé parental qui existent au Canada, ainsi que les préoccupations que suscite la qualité des arrangements que les parents prennent en l'absence d'un soutien public additionnel. Dans le présent chapitre, nous examinerons brièvement les changements par lesquels la famille canadienne est passée au cours des dernières années ainsi que leurs répercussions sur les lignes de conduite publiques adoptées en faveur de la vie de famille.

Un grand nombre des données qui y sont présentées, sont tirées du recensement de 1981 et sont complétées, dans certains cas, par des statistiques plus récentes. Le lecteur ne manquera certainement pas de partager notre frustration face au désaccord existant entre les données disponibles et celles dont nous avons besoin aux fins de lignes de conduite et d'analyse. Par exemple, l'enquête sur la population active nous fournit des données récentes sur les activités des mères employées d'après l'âge de leur plus jeune enfant, mais nous ignorons le nombre d'enfants qu'elles ont. Les groupes d'âge que cette enquête utilise (moins de 3 ans, de 3 à 5 ans, de 6 à 15 ans) nous donnent quelques renseignements utiles, mais ne correspondent pas à ceux des enfants qui requièrent divers services de garde. Nous savons aussi que, en 1981, il y avait au Canada environ 5,25 millions d'enfants de moins de 14 ans, mais nous ignorons combien de familles comptaient des enfants de ce groupe d'âge. Les données que nous présentons dans le présent chapitre, ainsi que dans le reste du rapport, sont les meilleures que nous ayons pu trouver dans les statistiques publiées et non publiées. L'absence d'une information plus complète reflète peut-être le manque d'intérêt profond pour la vie

et le bien-être des enfants et de leurs familles, que nous décelons au Canada chez les gouvernements et les responsables.

FAMILLES AVEC ET SANS ENFANTS

Statistique Canada utilise plusieurs définitions de la *famille*[3]. La plupart des données présentées dans ce chapitre étant tirées du recensement, se rapportent à la *famille de recensement* plutôt qu'à la *famille économique*. Aux fins du recensement, une famille peut consister en un couple marié ou vivant en union libre, en un couple ayant des *enfants*[4] non mariés de n'importe quel âge vivant dans le même logement ou en une famille monoparentale ayant des *enfants* vivant dans le même logement. Quand on utilise ces données, il importe de ne pas oublier que seulement la moitié environ des *familles de recensement* ont des enfants mineurs.

Au moment du recensement de 1981, sur les 6,3 millions de familles que le Canada comptait, 57 % étaient biparentales avec des *enfants* (une baisse par rapport au pourcentage de 67 % du recensement de 1961) et les couples sans *enfants* représentaient 32 % du total (une hausse par rapport au pourcentage de 27 % de 1961). Ces changements reflètent à la fois la tendance des jeunes adultes à vouloir quitter leur famille avant le mariage et le phénomène croissant de non-procréation dans la génération de l'explosion démographique. En 1981, les familles monoparentales dirigées par une femme comptaient pour 9 % du total (4 % en 1961) et celles dirigées par un homme, pour 2 % (1 % en 1961).

La grande majorité des jeunes enfants vivent encore dans des familles biparentales, bien qu'on en trouve maintenant de plus en plus dans des familles monoparentales. Le 1er juin 1981, date du recensement, il y avait au Canada un petit peu plus de 2 millions d'enfants de moins de 6 ans et 3,25 millions d'enfants de 6 à 13 ans, dont respectivement 91 % et 87 % vivaient dans des familles biparentales. Vu que le recensement nous fournit des données pour un moment précis, nous ne savons pas quelle proportion de ces enfants ont toujours vécu avec les mêmes parents et quelle proportion d'entre eux font ou ont fait partie de ce qu'on appelle maintenant une famille *mixte*, c'est-à-dire issue d'un remariage.

MOINS D'ENFANTS, PLUS TARD

La taille moyenne des familles où le mari et la femme sont en âge de travailler a diminué de 3,9 en 1961 à 3,48 en 1981. Les familles nombreuses ont pratiquement disparu. Presque 25 % des femmes mariées nées entre 1922 et 1927 (dont beaucoup sont grands-mères aujourd'hui) avaient au moins 5 enfants. De nos jours, juste 5 % ont ou prévoient en avoir autant.

Au début des années soixante, au plus fort de l'explosion démographique, le taux de procréation au Canada était de près de 4 naissances par femme; en 1981, il était tombé à 1,7. Selon les indices, ce déclin, que presque tous les pays industrialisés connaissent, continuera. Il ressort de certaines prévisions que le taux peut tomber à 1,4, vers la fin du siècle.

Les raisons de ce déclin sont nombreuses et variées. Une publication récente de Statistique Canada sur ce sujet[5] cite plusieurs facteurs clés,

notamment la baisse du taux de mariage, le retardement de la première naissance, la réduction des grossesses non planifiées et non désirées grâce à de meilleures méthodes de planification familiale, la préférence pour des familles plus petites, les rôles nouveaux assumés par les femmes dans la société et la famille, ainsi que les conditions économiques. De tous les changements de comportement remarqués chez les femmes, le niveau d'instruction semble être le plus marquant ; il influe fortement sur l'âge auquel la mère a son premier enfant, ce qui à son tour se traduit par des familles plus petites. Quant aux conditions économiques, Romaniuc note que le déclin de la procréation s'est produit pendant une période de taux d'inflation élevé (notamment, la montée en flèche du coût du logement), de chômage aigu (particulièrement chez les jeunes travailleurs), de fléchissement relatif du revenu des jeunes familles et de forte hausse de participation des femmes jeunes à la population active. Il se demande aussi si l'existence de bons services de garde peut avoir une influence sur la procréation mais conclut que les travaux empiriques sont encore insuffisants pour pouvoir tirer des conclusions définitives sur ce point. D'autre part, beaucoup de parents qui ont écrit au Groupe d'étude estiment que le manque de programmes relatifs à la garde des enfants et au congé parental a un effet direct sur leurs propres décisions de planification des naissances.

Je n'ai qu'un enfant et l'une de mes raisons pour ne pas en avoir davantage est le manque de garderies convenables pour les bébés de moins de 2 ans.

Leah Rensfelt
Selkirk (Manitoba)

Beaucoup de mes collègues de bureau, les femmes spécialement, ont été choqués lorsqu'ils ont su que j'étais enceinte pour la troisième fois. Ils pensaient que deux suffisaient et ne me comprenaient pas d'agir ainsi lorsque la garde de trois enfants coûte si cher. Personnellement, j'aime les enfants ; j'ai pesé les avantages et les inconvénients et j'ai décidé d'en avoir un troisième. Beaucoup de femmes estiment que cela n'en vaut pas la peine et s'arrêtent après un ou deux, et beaucoup n'en ont pas du tout. C'est devenu un luxe que d'en avoir.

Marilyn Routly
Cobourg (Ontario)

Je vous demande de réfléchir à la question suivante : combien de femmes choisissent de ne pas avoir d'enfants parce qu'il n'y a pas dans ce pays des services de garde pour remplacer le réseau familial étendu qui n'existe plus ? Combien y en a-t-il qui, comme moi, sont instruites, dignes de confiance et aimantes, mais qui savent qu'il ne leur est pas possible d'avoir un enfant tant qu'elles n'ont pas l'assurance qu'il existe un système qui s'en occupera pendant qu'elles travaillent ?

Sharon Buness
Frobisher Bay,
(Territoires du Nord-Ouest)

Maintenant, les Canadiennes attendent plus longtemps pour avoir leur premier enfant et espacent davantage les suivants. Pendant les

années soixante, l'âge moyen des femmes à leur premier accouchement était 23,5 ans. En 1980, il est monté à près de 25 ans. Emploi et Immigration Canada rapporte que l'âge moyen auquel les mères occupées réclament des prestations de maternité est 27 ans. Il n'existe pas de données sur l'espacement des enfants pour le Canada mais, aux États-Unis, l'intervalle protogénésique médian a presque doublé entre le début des années soixante et la fin des années soixante-dix (il est passé de 14 à 24 mois); au cours de la même période, l'intervalle intergénésique médian est passé de 25 à 32 mois.

Davantage de couples choisissent maintenant de ne pas avoir d'enfants et « tous les indices semblent indiquer une hausse importante de la non-procréation pour les années à venir »[6]. Selon les prévisions, la proportion de jeunes femmes, au Canada et aux États-Unis, qui renonceront complètement à la maternité, se situera entre 16 et 25 %.

MOINS DE FAMILLES À SOUTIEN UNIQUE

La disparition de la famille à soutien unique et son remplacement par la famille à deux soutiens comme type prédominant sont peut-être les changements les plus importants qui se sont produits pendant les années soixante-dix. On ne manque pas d'information sur la participation accrue des femmes mariées à la population active mais, même aujourd'hui, les responsables de la politique familiale ont encore tendance à penser en fonction de la « famille traditionnelle » et à mesurer les effets des propositions de lignes de conduite sur la famille époux-épouse, où cette dernière ne travaille pas[7].

> *J'ai souvent l'impression que tous les programmes et les solutions proposés sont basés sur le modèle de la famille traditionnelle et que tous les autres modèles sont considérés comme purement temporaires. Il ne sert à rien de promouvoir la cause de la femme si on néglige sa réalité.*
>
> *Lise Lessard*
> *Saint-Bruno (Québec)*

Comme il ressort de la figure ci-après, entre 1961 et 1981, les couples où un seul des deux gagne un revenu ont été remplacés par ceux où les deux en gagnent un et par les familles monoparentales. En 1981, dans la moitié des familles, le mari et la femme gagnaient un revenu, tandis que 16 % seulement des familles se composaient d'un soutien de famille unique et d'une personne au foyer, et 11 % étaient dirigées par un parent célibataire.

Bien entendu, ces familles n'avaient pas toutes de jeunes enfants. Les sources publiées ne fournissent pas de données sur les familles par catégorie d'emploi des adultes et par âge des enfants.

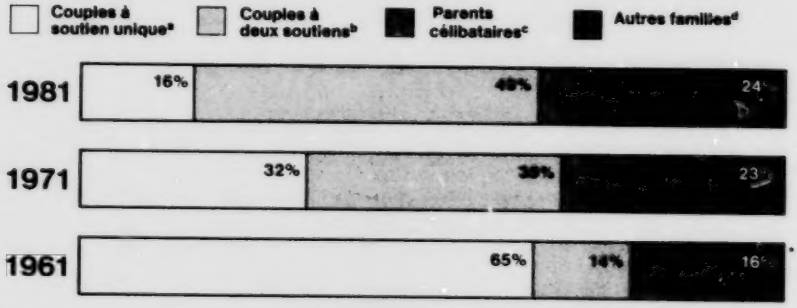
EMPLOI ET CHÔMAGE DES MÈRES

L'information récente relative à la présence des mères sur le marché du travail fait ressortir une augmentation spectaculaire et constante de leur taux de participation à celui-ci, spécialement pour celles qui ont de jeunes enfants. En 1984, 52 % des mères ayant un enfant de moins de 3 ans, 57 % des mères dont le plus jeune enfant avait de 3 à 5 ans et 64 % des femmes ayant des enfants d'âge scolaire occupaient un emploi, ce qui représente, en 8 ans seulement, des augmentations respectives de 62 %, 39 % et 29 %.

Par comparaison, en 1984, le taux de participation des femmes sans enfants âgées de moins de 55 ans était de 73 % et celui des femmes âgées de plus de 55 ans, seulement de 20 %[8]. Les mères représentent donc un taux de participation plus faible que leurs contemporaines sans enfants, mais la majorité des mères avec des enfants de tous les âges font maintenant partie de la population active.

FIGURE 1.1

Répartition des familles par personne gagnant un revenu



Source : Statistique Canada, *Portrait statistique des femmes au Canada, 1971 et 1981*, Ottawa, mars 1985, Tableau 1, p. 6 et Tableau 2, p. 69 (nº au cat. : 89-503F).
Bureau fédéral de la statistique, *Recensement du Canada, 1961 : Ménages et familles*, Ottawa, juillet 1964, Tableau 93, p. 93-1 et Tableau 73, p. 73-1.

Notes : *Ce n'est pas 100 % à cause des arrondis.

[a]*Couples à soutien unique* : désigne les couples mariés avec ou sans enfants, où seul le mari gagne un revenu.

[b]*Couples à deux soutiens* : désigne les couples mariés avec ou sans enfants, où les deux époux gagnent un revenu.

[c]*Parents célibataires* : désigne des adultes célibataires, hommes ou femmes avec au moins un enfant, qui gagnent un revenu ou qui vivent de l'aide sociale.

[d]*Autres familles* : désigne les familles époux-épouse où aucun des deux ne gagne un revenu et celles où plus de deux personnes en gagnent un.

L'époque de la petite maison de banlieue où les enfants rentrant de l'école sont accueillis par Maman en tablier et par l'odeur de gâteaux fraîchement cuits et de piles de draps séchés au soleil qui attendent d'être rangées dans l'armoire à linge, est depuis longtemps révolue. Maman ne peut plus se permettre de rester au foyer quand l'hypothèque est de 900 $ par mois, que Johnny a besoin d'appareils dentaires et de nouveaux Nike et Levis et que la transmission de la voiture dont Papa se sert pour aller à son travail, est à remplacer.

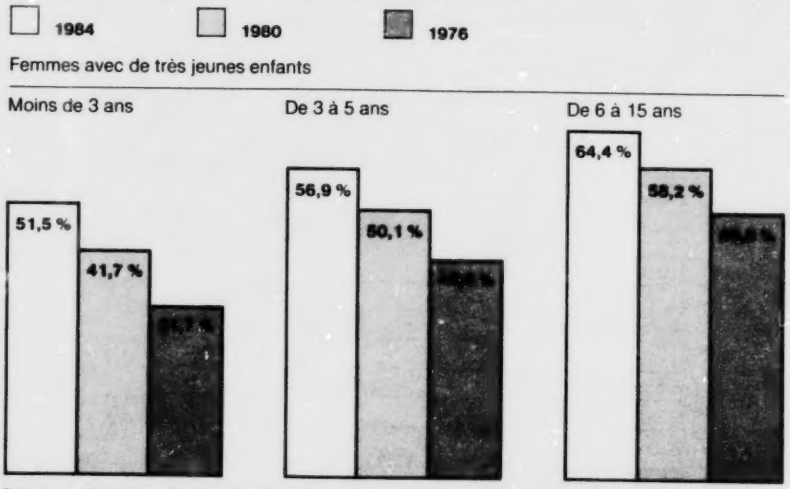
Rachel Robertson
Halifax (Nouvelle-Écosse)

La très forte hausse enregistrée, au cours des dernières années, dans la participation des mères à la population active, revêt une si grande importance en ce qui a trait au besoin de services de garde qu'il convient d'examiner la situation actuelle de façon plus approfondie. La figure ci-après indique, pour 1984, la répartition des Canadiennes de 15 ans et plus sur le marché du travail, entre l'emploi à plein temps, l'emploi à temps partiel, le chômage et l'inactivité.

Les structures d'emploi diffèrent quelque peu pour les hommes en âge d'élever des enfants. En 1984, il ressort des moyennes annuelles de la population active que 69 % des hommes ayant entre 15 et 54 ans travaillaient à temps plein et seulement 6 % à temps partiel; 10 % étaient

FIGURE 1.2

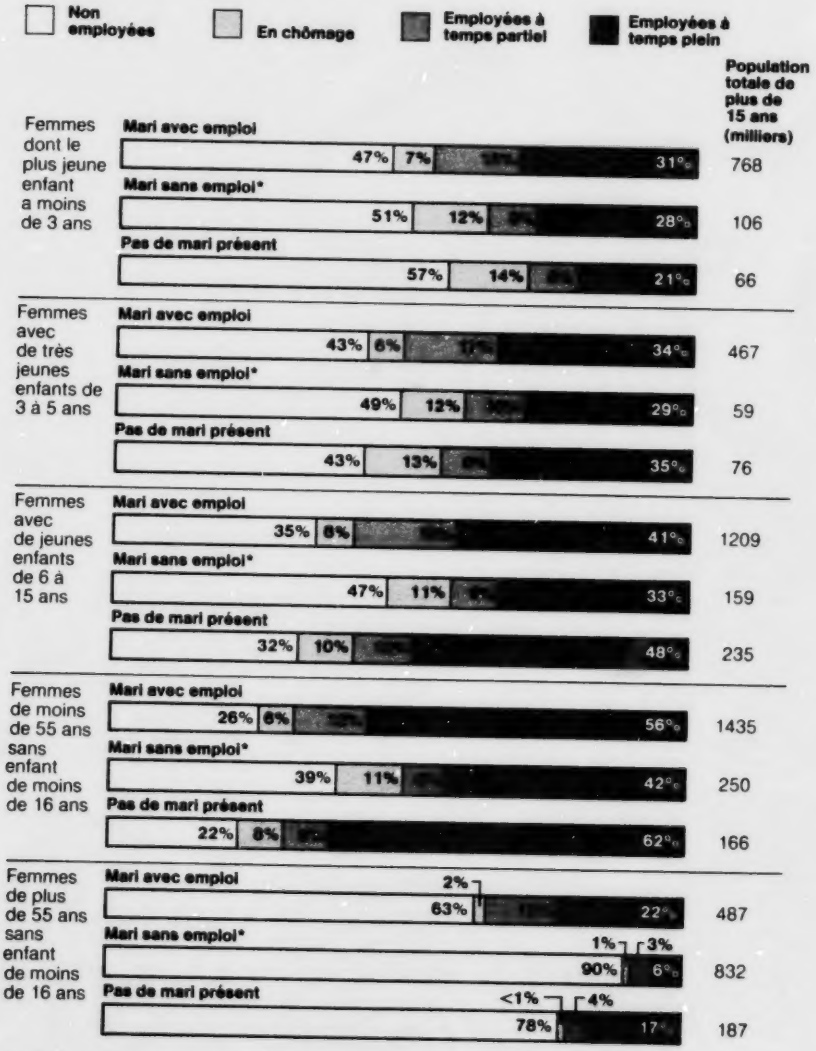
Taux de participation des femmes ayant des enfants à la population active – Moyennes annuelles : 1976, 1980 et 1984



Source : Statistique Canada, *La population active*, Ottawa, décembre 1984, Tableau 65A, p. 100 (nº au cat. : 71-001) ; *La population active*, Ottawa, mai 1982, Tableau 4 (nº au cat. : 71-001).

FIGURE 1.3

Activité des femmes – Moyennes annuelles de 1984



Source : Adapté de Statistique Canada, *La population active*, Ottawa, décembre 1984, Tableau 65A, p. 100 (nº au cat. : 71-001).

Note : *« Sans emploi » signifie ici « en chômage » ou « non employé ».

en chômage et 15 %, inactifs. Les sources publiées ne fournissent pas de données sur les activités des hommes avec et sans enfants, ni par présence de conjoint.

Mères inactives

Si on considère d'abord la colonne de la figure 1.3, qui indique la proportion de femmes inactives, on s'aperçoit que, contrairement à la croyance populaire, le taux « d'inactivité » est plus élevé chez les femmes de plus de 55 ans sans enfant que dans n'importe quel groupe de mères. Bien entendu, il faut interpréter ces données avec prudence, car cette catégorie d'âge comprend un grand nombre de retraitées (particulièrement parmi celles qui sont célibataires ou dont le mari est sans emploi). Toutefois, en 1984, 63 % des femmes de plus de 55 ans avec un mari sur le marché du travail étaient sans emploi, contre seulement 43 % pour les mères avec un mari sur le marché du travail et des enfants de 3 à 5 ans. Ces constatations reflètent un changement d'attitude significatif entre ces générations de femmes.

Après les femmes d'âge mûr, les groupes qu'on a le moins de chance de trouver dans la population active sont les mères célibataires ayant des enfants de moins de 3 ans (57 % sont sans emploi) et, ensuite, les mères ayant des enfants dans les trois groupes d'âge et dont le mari est sans emploi (51 % pour celles ayant des enfants de moins de 3 ans, 49 % pour celles ayant des enfants d'âge préscolaire et 47 % pour celles ayant des enfants d'âge scolaire).

Chômage

En 1984, le chômage des mères ne différait pas sensiblement de celui des femmes sans enfants. La proportion de chômeuses a été régulièrement plus élevée chez les femmes dont le mari était sans emploi que chez celles dont le mari avait un emploi; ceci reflète en partie l'effet des structures régionales du chômage sur la cellule familiale. Le chômage a également touché un plus fort pourcentage de mères célibataires ayant de jeunes enfants que de femmes mariées avec des enfants d'âge semblable.

Emploi à temps plein et à temps partiel

Si on compare l'emploi à temps plein et l'emploi à temps partiel, on constate que, en 1984, la grande majorité des mères employées (soit 7 sur 10) l'étaient à temps plein; seulement 3 sur 10 travaillaient à temps partiel.

Les tendances générales de l'emploi à temps plein et de l'emploi à temps partiel indiquent une variation significative entre les groupes de femmes. Selon la figure 1.3, de 12 à 18 % des femmes ayant un mari employé travaillaient à temps partiel, qu'elles aient ou non des enfants, contre seulement 8 à 10 % des femmes célibataires de moins de 55 ans ou dont le mari était sans emploi. Les résultats indiquent que la présence d'un époux ayant un emploi influe davantage sur la décision de prendre un emploi à temps partiel que la présence d'enfants. Toutefois, l'emploi à temps partiel est un peu plus fréquent chez les femmes qui ont des enfants que chez celles qui n'en ont pas.

En terme de travail, les parents préféreraient-ils s'organiser autrement que ce qu'ils ont été capables de le faire jusqu'à maintenant ? Ce n'est ni clair ni facile à déterminer. Les résultats d'une enquête menée par le Groupe d'étude[9] laissent entrevoir une préférence pour l'emploi à temps partiel chez les mères, spécialement celles qui ont des enfants d'âge scolaire. De façon générale, dans cet échantillon, 31 % des mères de familles biparentales et 35 % des mères célibataires pensent que l'emploi à temps partiel répond mieux à leurs besoins et à ceux de leur famille. Quant à l'emploi à temps plein, il a la préférence de 40 % des mères célibataires ayant des enfants d'âge préscolaire et de 33 % de leurs homologues mariées. Une bien plus faible proportion des mères ayant des enfants en bas âge ou en âge scolaire préfèrent un emploi à temps plein.

Dans cet échantillon, seulement une faible minorité des mères pensent qu'être ménagère à temps plein est la meilleure solution pour elles et leurs enfants (17 % dans les familles biparentales et 14 % dans les familles monoparentales). Une plus grande proportion des mères ayant un enfant en bas âge (33 % des mères célibataires et 23 % des mères de familles biparentales) préfèrent rester au foyer avec lui, ce qui n'est pas étonnant[10].

Comme ces résultats sont basés sur un petit échantillon, ils ne doivent pas être considérés comme nécessairement représentatifs de l'ensemble de la population canadienne. En particulier, ceux qui ont trait aux options de travail à temps partiel et de femme au foyer ne le sont pas, car les travailleuses à temps partiel y ont été surreprésentées et les personnes au foyer, sous-représentées.

En outre, les préférences exprimées ne sont pas toujours des indicateurs précis d'attitude. La préférence de la mère n'est que l'une des nombreuses considérations qui interviennent dans la complexe décision familiale à prendre face au travail. Le mari peut ne pas partager l'opinion de sa femme ou leur choix peut être restreint par des motifs d'ordre financier[11] ou par l'impossibilité d'adopter la formule souhaitée. Il faudra effectuer beaucoup plus de recherches avant de tirer des conclusions définitives quant aux préférences des familles canadiennes en ce qui concerne l'emploi ou la présence au foyer. On peut s'attendre, en outre, à ce que ces préférences continuent à évoluer rapidement, comme elles l'ont fait pendant la dernière décennie.

En attendant, nous savons que la plupart des mères continuent maintenant à travailler après la naissance de leurs enfants. D'autres qui préfèrent rester au foyer avec de jeunes enfants pendant un certain temps, recommencent, mais tiennent à travailler beaucoup plus rapidement que leurs mères ne le faisaient. De toute évidence, le glissement vers ce modèle de rôle parental ne semble pas vouloir ralentir.

DAVANTAGE DE FAMILLES MONOPARENTALES

Pendant les années soixante et soixante-dix, le nombre des familles monoparentales (notamment celles dirigées par une femme) a nettement augmenté. En 1981, elles représentaient 11 % de toutes les familles canadiennes comparativement à 9 %, lors du recensement de 1971, et à 6 % en 1961. Il est intéressant de noter que la dernière fois où les familles monoparentales ont formé une aussi grande partie de la population

remonte aux années trente, mais les raisons étaient alors différentes. En 1931 et en 1941, les trois quarts des parents seuls étaient veufs; en 1981, 57 % d'entre eux étaient séparés ou divorcés, 10 % n'avaient jamais été mariés, les 33 % restant étant veufs.

Tout au long des années soixante-dix, le taux des divorces et des remariages a augmenté, bien que, récemment, celui du remariage ait diminué. Néanmoins, les chances qu'une femme divorcée se remarie ont baissé pendant toute cette période. En 1980, moins de la moitié des divorcées de moins de 35 ans étaient remariées[12]. Il s'ensuit qu'une mère qui devient célibataire lorsque ses enfants sont encore jeunes a de plus en plus de chances d'assumer seule la responsabilité de les élever pendant leurs années formatrices.

À la figure 1.3, on a vu que, en 1984, le nombre des parents célibataires ayant de jeunes enfants et un emploi était très inférieur à celui de leurs homologues mariés : ceci reflète les effets de piège que constitue le bien-être social et l'énorme contribution personnelle que doivent fournir les personnes qui veulent élever leurs enfants seules. C'est particulièrement vrai pour les femmes ayant des enfants du groupe d'âge le plus jeune : en 1984, seulement 29 % des mères célibataires ayant des enfants de moins de 3 ans étaient employées, 14 % étaient en chômage et 57 %, sans emploi. D'autre part, la proportion des parents célibataires ayant des enfants d'âge scolaire et un emploi était comparable à celle de leurs homologues mariés.

Dans l'enquête sur les préférences des parents pour les différents modèles de travail que le Groupe d'étude a menée, les parents célibataires interrogés expriment une préférence marquée pour le travail à temps partiel lorsque leurs enfants sont en bas âge (39 %) ou d'âge scolaire (37 %)[13]; par contre, lorsque leurs enfants sont d'âge préscolaire, ils préfèrent de loin l'emploi à temps plein (40 %) aux autres options. C'est seulement chez ceux ayant des enfants en bas âge (moins de 2 ans) qu'une forte proportion (33 %) pense que la meilleure solution pour tous serait de rester au foyer avec l'enfant.

Le fait que, en 1984, 66 % des femmes célibataires ayant de très jeunes enfants de 3 à 5 ans et 71 % des femmes célibataires ayant des enfants de moins de 3 ans aient subi des interruptions d'emploi et de rémunération devrait être un grave sujet de préoccupation, surtout si l'on considère que ces familles sont, aujourd'hui, parmi les plus pauvres du Canada. Manifestement, ces mères pensent que le bien-être social et les programmes actuels de garde des enfants et de soutien familial ne leur procurent pas une aide suffisante pour qu'elles puissent combiner avec succès un emploi et des obligations familiales. Nous reviendrons sur ce sujet dans les chapitres subséquents.

REVENU DES FAMILLES

De 1970 à 1980, dans les familles où les deux époux travaillaient, la contribution des femmes au revenu familial a augmenté de 27 à 30 %, tandis que celle des maris est tombée de 68 à 65 %[14]. En 1980, la contribution moyenne des femmes employées à temps plein a été de 40 % et celle des femmes travaillant à temps partiel ou une partie de l'année, de 23 %.

De 1980 à 1985, la récession a grignoté le revenu de toutes les familles, mais certaines ont été plus touchées que d'autres. La pauvreté,

qui avait sensiblement diminué au Canada pendant les années soixante-dix, a subitement augmenté en 1982 et à nouveau en 1983[15]. Pendant la récession, de jeunes familles ont fait face à de graves difficultés et le taux de pauvreté de celles dirigées par une seule personne de moins de 25 ans a monté de 21 % en 1980 à 35 % en 1983. Les familles monoparentales, notamment celles dirigées par une femme, ont continué à être particulièrement touchées par la pauvreté. En 1983, 49 % de toutes les mères célibataires avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté établi par le gouvernement, ainsi que 21 % des pères célibataires. La proportion des enfants canadiens vivant dans la pauvreté a nettement augmenté pendant la récession, si bien que, en 1983, 1 131 000 enfants âgés de moins de 16 ans étaient pauvres, soit une hausse de 26 % en 3 ans seulement.

A partir des données de la plus récente *Enquête sur les finances des consommateurs*, Santé et Bien-être social Canada fournit, pour 1985, le profil du revenu des familles ayant des enfants de moins de 12 ans.

Comme on pouvait s'y attendre, le revenu moyen des familles biparentales où les deux époux ont un emploi est le plus élevé et celui des familles dont les prestations gouvernementales constituent la principale source de revenu, le plus bas. Dans les familles à deux soutiens, la femme contribue au revenu familial pour un tiers et le mari, pour les deux tiers. En 1985, les familles à soutien unique ou « traditionnelles » ont un revenu moyen de 34 460 $, soit 77 % du revenu moyen de celles où les deux époux travaillent. Le revenu moyen des familles monoparentales est beaucoup plus faible : exactement la moitié de celui des familles à deux soutiens et moins des deux tiers de celui des familles à soutien unique.

DÉPENSES DES FAMILLES POUR LA GARDE DES ENFANTS

> *Je paie plus de la moitié de mon salaire pour la garde des enfants. Je frissonne quand j'imagine à quoi aurait ressemblé ma vie si j'avais été une mère célibataire.*
>
> *Helen Cheung*
> *Winnipeg (Manitoba)*

Maintenant, dans la plupart des familles biparentales ayant de jeunes enfants, le père et la mère travaillent. Que paient-elles pour la garde des enfants ? Et quel pourcentage de leur budget ces frais représentent-ils ? Malheureusement, l'information dont nous disposons ne fournit qu'une réponse partielle à ces questions.

Dans le cadre d'une enquête régulière sur le revenu et les dépenses des familles, Statistique Canada rassemble des données sur les frais occasionnés par la garde des enfants. Selon les plus récentes données publiées à partir de cette source, en 1982, les familles où la mère était employée à temps plein ont dépensé une moyenne de 1 637 $ et celles où elle était employée à temps partiel, 718 $. Malheureusement, l'enquête ne révèle pas le pourcentage que ces frais représentent dans le budget de ces familles.

Le tableau ci-après indique le montant moyen dépensé en divers types de services de garde par les familles qui font état de ces frais. Certaines peuvent avoir payé pour plusieurs types de services de garde.

Aujourd'hui, pour un certain nombre de raisons, ces moyennes ne reflètent pas le coût réel de la garde des enfants. Premièrement, les prix et les revenus ont, bien entendu, augmenté depuis 1982. Deuxièmement, tous les parents (même ceux qui travaillent à temps plein) n'utilisent pas des services de garde à temps plein; certains d'entre eux recourent à des

TABLEAU 1.1

Revenu des familles en 1985
Familles avec des enfants de moins de 12 ans

	Nombre de familles	Revenu moyen des familles[a]
	(milliers)	(dollars)
Parent(s) avec emploi		
Familles à deux soutiens[b]	1 175	44 840
Familles à soutien unique[c]	907	34 460
Familles monoparentales[d]	175	22 660
Parent(s) sans emploi		
Revenu de source privée[e]		
–familles biparentales	10	25 770
–familles monoparentales	16	15 092
Revenu provenant de l'État[f]		
–familles biparentales	136	13 230
–familles monoparentales	170	8 820

Source : Santé et Bien-être social Canada, Direction générale de la politique, de la planification et de l'information, Division de l'analyse quantitative.

L'information présentée dans ce tableau est extraite de la banque de données sur ce groupe d'âge pour 1985, élaborée à partir des micro-ensembles à grande diffusion de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) de 1983 (revenus de 1982) relative aux familles de recensement, pour les consommations correspondant à un certain niveau de revenu et de croissance démographique.

De façon plus précise, les données citées reflètent : l'attribution de certains revenus qui sont réputés manquer dans l'EFC et que Statistique Canada a identifiés par des rapprochements faits entre ladite enquête et les données des comptes nationaux ; l'attribution de certains revenus à des membres des familles ; la croissance des revenus entre l'année de l'enquête et l'année suivante ; la synthèse de nouvelles variables, au fur et à mesure des besoins, par exemple, certaines déductions au titre de l'impôt sur le revenu et un vieillissement démographique basé sur les prévisions relatives à la population et aux chefs de famille, ainsi que sur les statistiques des programmes.

Notes : [a]Le revenu moyen d'une famille comprend toutes les sources de revenu : emploi et travail autonome (de tous ses membres), investissements, pension d'entretien ou alimentaire, allocations familiales (à l'exclusion du dégrèvement fiscal pour les enfants), prestations d'assurance-chômage, pension de retraite et aide sociale.

[b]Les deux parents ont des gains provenant d'un emploi ou d'un travail autonome, qui dépassent 1 000 $ et un revenu provenant de l'État.

[c]Une famille biparentale où un seul parent a des gains provenant d'un emploi ou d'un travail autonome, qui dépassent 1 000 $ et un revenu provenant de l'État.

[d]Une famille monoparentale où le parent a des gains provenant d'un emploi ou d'un travail autonome, qui dépassent 1 000 $ et un revenu provenant de l'État.

[e]Des familles où le ou les parents ont des gains inférieurs à 1 000 $ provenant d'un emploi ou d'un travail autonome, mais ont un revenu privé provenant d'autres sources qui dépasse les versements gouvernementaux. Les sources de revenu privé hors-travail comprennent les investissements, les pensions d'entretien ou alimentaire et les caisses privées de retraite.

[f]Les familles pour lesquelles les versements gouvernementaux constituent la principale source de revenu, notamment les prestations d'assurance-chômage, l'aide sociale, les régimes de retraite de l'État et les allocations familiales.

arrangements à temps partiel en travaillant par équipes alternantes ou en combinant diverses formules. En outre, dans la figure, on a établi une moyenne entre les services offerts après l'école pour les enfants d'âge scolaire et ceux plus coûteux dispensés aux enfants d'âge préscolaire. Troisièmement, beaucoup de parents à revenu modique qui trouvent des services subventionnés, doivent contribuer à une partie de leur coût; donc, toutes les dépenses qu'ils rapportent, même pour une garderie agréée à temps plein, sont très inférieures au coût de ce service. De même, dans les trois provinces qui fournissent des subventions d'exploitation aux centres ou aux salles de garderie agréés, les parents ne défrayent pas entièrement ces services. Les arrangements privés que certains réussissent à prendre avec un parent ou un ami à des taux spéciaux font aussi baisser la moyenne, tout comme le font les arrangements intermittents pour les vacances des enfants d'âge scolaire qui sont ordinairement laissés seuls après l'école.

Donc, ces moyennes, tout en étant utiles pour certaines fins, ne peuvent pas être considérées comme l'indication que, en 1982, les familles canadiennes pouvaient trouver à ces prix des services de garde pour leurs enfants. En réalité, comme nous le verrons au chapitre 8, les services de garde coûtent annuellement plus du double aux parents qui doivent se les procurer au prix du marché.

En 1984, le Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto a conclu que les frais de garde des enfants doublent pratiquement le prix qu'il en coûte pour élever un enfant dans cette ville. Il a estimé ce prix, de la naissance à l'âge de 18 ans, à 66 500 dollars de 1984, les frais de garde non compris[16]. Pour les familles qui doivent assumer ces frais pendant dix ans aux taux prévalant dans les garderies agréées de cette ville, le total est de 106 800 $. Pendant la période où ils se produisent (c'est-à-dire, selon les calculs du Conseil, de la naissance à l'âge de 9 ans), leur coût dépasse tous les autres coûts réunis que comporte l'éducation d'un enfant.

TABLEAU 1.2

Frais de garde des enfants, 1982

	Montant moyen dépensé par famille	
	Épouse employée à temps plein (dollars)	Épouse employée à temps partiel (dollars)
Garderies et écoles maternelles	1 900	868
Autre garde des enfants à l'extérieur du foyer	1 451	755
Garde des enfants au foyer pendant les jours ouvrables	1 779	758
Autre garde des enfants au foyer	244	206
Moyenne générale de ces catégories	1 637	718

Source : Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des familles*, Ottawa, microfiche, Tableau 11891.

Une enquête menée par le Groupe d'étude en 1984, fait ressortir qu'un couple ayant deux enfants (un en bas âge et un âgé de 3 ans) pouvait s'attendre à payer environ 6 970 $ pour des services dispensés à temps plein par une garderie agréée (4 800 $ dans le marché privé). Ces dépenses représentent 21 % du revenu disponible d'une famille gagnant 43 000 $, ce qui était en 1984 le revenu moyen d'une famille à deux soutiens (14 % lorsque la garde est privée)[17]. Les dépenses de garde absorbent, naturellement, une plus grande partie du revenu disponible des familles à revenu plus modique et une plus faible part de celles dont le revenu est plus élevé. Donc, nous devons conclure que ces dépenses absorbent une grande partie du budget des familles (en nombre croissant) qui doivent recourir à des services de garde offerts aux prix du marché.

NOUVEAUX STYLES DE VIE DES FAMILLES

Les changements qui ont eu lieu dans la famille canadienne et que nous avons explorés dans le présent chapitre (moins d'enfants, plus de divorces, plus de mères faisant partie de la population active, l'érosion du revenu des jeunes familles ayant des enfants) ont une répercussion profonde sur la vie des enfants canadiens et de leurs parents. Les nouveaux modèles de vie familiale engendrent le besoin de services sociaux qui mettent l'accent sur des points différents de ceux du passé.

> *Je pense que, de nos jours, la conception ancienne de la mère restant au foyer pour s'occuper du ménage et des enfants et du père seul soutien de famille, n'existe plus que dans notre imagination. Les parents doivent faire preuve de beaucoup plus de flexibilité, tout comme les enfants.*
>
> *Jacqueline Sonley*
> *Cranbrook (Colombie-Britannique)*

Un enfant né pendant les années quatre-vingt a encore beaucoup de chances d'être issu d'un couple marié, mais il aura vraisemblablement un seul frère ou sœur ou bien ni l'un ni l'autre. Un peu moins de la moitié de ces enfants seront élevés au foyer par leur mère jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge d'aller à l'école et fréquenteront peut-être une garderie du voisinage dans leur petite enfance et une école maternelle à temps partiel à l'âge préscolaire. Une petite minorité d'entre eux seront élevés par leur père au lieu de leur mère pendant un certain temps, mais les rares indices dont on dispose laissent penser que les pères sont lents à adopter ce style de vie. Pendant une partie de la semaine, beaucoup de ces enfants partageront leur foyer et les soins de leur mère avec ceux du voisinage dont les parents ont un emploi.

Un autre tiers d'entre eux (ou plus) auront une expérience préscolaire complètement différente, puisqu'ils feront l'objet, toute la journée et toute l'année, d'un des nombreux types de dispositions de garde. La plupart se feront garder en milieu familial dans le voisinage par des femmes elle-mêmes mères de jeunes enfants ou par des femmes plus âgées, dont les enfants sont devenus adultes. Bien que ce type de services puisse être très bon, spécialement (comme nous le verrons plus tard) si les parents et la personne qui les dispense partagent des valeurs importantes, une grande partie de ces enfants connaîtront divers types de services de garde. À moins que le nombre de garderies agréées

n'augmente, seule une petite minorité d'enfants auront accès à des services réglementés ou surveillés officiellement d'une manière ou d'une autre.

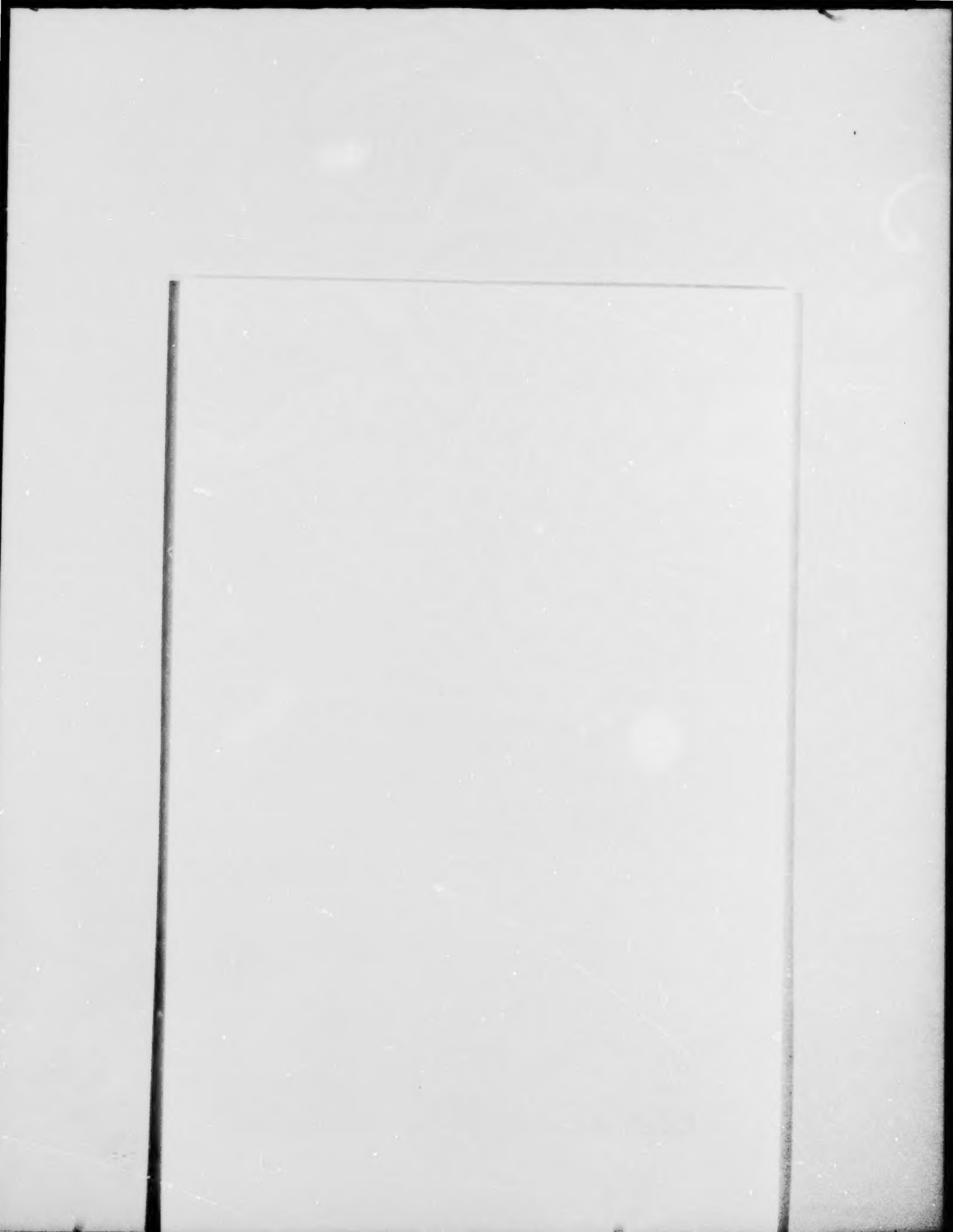
Le reste d'entre eux (actuellement environ 20 % des enfants d'âge préscolaire appartenant à des familles biparentales) ont une mère qui travaille à temps partiel. Leur expérience variera et ressemblera de plus près à l'un ou l'autre des scénarios que nous venons de décrire, suivant le nombre d'heures durant lesquelles la mère travaille et la proportion selon laquelle ses heures de travail chevauchent avec celles de son mari.

Il ressort d'une enquête récente de Statistique Canada que 16 % des femmes mariées de 30 à 49 ans ont divorcé et que seulement 7 % d'entre elles se sont remariées[18]. Vu ces résultats, on peut présumer qu'une forte minorité d'enfants connaîtront la perturbation inhérente à une séparation (ou à un divorce) et la diminution de revenu inévitable qui l'accompagne. Pour beaucoup, ce changement de circonstances sera permanent. D'autres pourront avoir à s'adapter également à de nouveaux parents ou à des frères et sœurs, lorsqu'un de leurs parents divorcés entamera une nouvelle relation. Certains d'entre eux seront appelés à changer plusieurs fois de style de vie.

Les mères célibataires ayant de jeunes enfants ont moins de chances d'avoir un emploi que leurs homologues des familles biparentales[19]. Par contre, les enfants d'âge scolaire ont de fortes chances d'avoir une mère qui a un emploi et ce, qu'ils appartiennent à des familles monoparentales ou biparentales. Comme nous l'avons vu à propos du revenu familial, le revenu des familles monoparentales dirigées par une femme (même employée) risque d'être modique. Il s'ensuit que beaucoup d'enfants de ces familles sont admissibles à des services de garde subventionnés; malheureusement peu en reçoivent, comme nous le verrons au chapitre 8.

Dans la seconde moitié de la présente décennie, on peut s'attendre à ce que les deux tiers des enfants du groupe d'âge de 6 à 12 ans aient une mère employée à temps plein ou à temps partiel. En 1984, environ 1,3 million d'enfants de ce groupe d'âge ont eu besoin d'une surveillance quotidienne avant ou après l'école et pendant les vacances ou les jours de formation pédagogique. Comme nous le verrons au chapitre 3, quelques-uns participent à des programmes agréés ou parrainés par des écoles, certains se font garder en milieu familial dans le voisinage, mais la plupart d'entre eux sont livrés à eux-mêmes, seuls ou avec des frères et sœurs.

Comme la participation des mères à la population active continuera d'augmenter au cours de la prochaine décennie et que la génération de celles qui faisaient du travail ménager une carrière entre dans la retraite, le manque de services de garde agréés et de qualité, face à une demande croissante, posera aux familles canadiennes des problèmes de plus en plus grands.



Gracieuseté de la Ligue La Leche

2

Le congé parental

INTRODUCTION

LE CONGÉ PARENTAL, dans la mesure où il permet aux parents de combiner leur travail et leurs obligations familiales, joue un rôle important dans la garde des enfants. Le congé de naissance ou d'adoption protège la santé de la mère après l'accouchement et permet aux parents de nouer, avec le nouveau-né ou l'enfant nouvellement adopté, les liens affectifs indispensables. Le congé prolongé pour soin d'enfants permet à un parent d'être temporairement inactif professionnellement afin de s'occuper d'un enfant. Au Canada, quand il existe, il est sans solde. Le congé pour obligations familiales permet aux parents de prendre un peu de répit pour régler des affaires de famille urgentes, pour soigner des enfants malades ou pour organiser les activités parascolaires de leurs enfants pendant les années de leur éducation.

Au Canada, les dispositions relatives au congé et aux prestations de maternité n'ont évolué que très récemment. Comme nous le verrons au chapitre 11, elles accusent un sérieux retard par rapport à d'autres pays industrialisés. En outre, très peu de travailleurs ont accès à un congé prolongé sans solde pour soin d'enfants; aucun, à ce congé rémunéré; et très peu ont droit à un congé rémunéré ou non pour soigner des membres de leur famille ou pour régler d'autres affaires familiales urgentes.

Dans le présent chapitre, nous décrirons et évaluerons les dispositions en vigueur relatives au congé parental et aux prestations. Certaines sont légales et garanties à tous les travailleurs; d'autres sont fournies par les employeurs dans les conventions collectives ou sur une base privée. Nous évaluerons aussi dans ce contexte, la position du gouvernement fédéral en tant qu'employeur.

CONGÉ ET PRESTATIONS DE MATERNITÉ OU D'ADOPTION

Au Canada, les travailleurs tirent leur droit à un congé non rémunéré pour la naissance ou l'adoption d'un enfant, d'une législation sur les normes minimales d'emploi. La plupart des employés travaillent dans des entreprises qui sont réglementées par les gouvernements provinciaux et

leurs conditions d'emploi sont donc régies par les lois provinciales. Pendant le congé de maternité, les prestations sont versées dans le cadre du programme d'assurance-chômage que le gouvernement fédéral administre séparément. Comme nous le verrons dans cette section, bien que dans toutes les provinces et au Yukon les travailleurs puissent bénéficier d'un congé et de prestations, les règles d'exclusion et le mauvais appariement entre les conditions prévues par certaines lois provinciales sur les normes d'emploi et les règlements fédéraux de l'assurance-chômage ont pour résultat de rendre une grande partie d'entre eux inadmissibles à l'un ou à l'autre.

Dans le texte qui suit, nous examinerons d'abord le congé auquel les travailleurs de chaque province ou territoire ont droit à la naissance ou à l'adoption d'un enfant; nous nous arrêterons ensuite sur les conditions d'admissibilité, les exclusions et les restrictions qui rendent un grand nombre d'entre eux inadmissibles au dit congé; nous examinerons enfin les conditions qui s'appliquent aux prestations de maternité offertes en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, en vue de déterminer si elles sont suffisantes pour répondre aux besoins des travailleurs canadiens pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Dispositions légales relatives au congé de maternité

Dans tout le pays, les lois sur les normes d'emploi ou les codes du travail fixent des normes minimales pour le congé consécutif à la naissance ou à l'adoption d'un enfant. Dans le *Code canadien du travail*, le gouvernement fédéral réglemente les conditions d'emploi d'environ 650 000 travailleurs des transports aériens, des banques, de la radio-télévision, des chemins de fer, de la navigation, des silos à céréales et des transports routiers. La grande majorité des travailleurs relèvent de la compétence de la province ou du territoire où ils sont employés, et donc des normes établies par les lois provinciales ou territoriales. Les fonctionnaires sont partout assujettis à une législation distincte.

Comme le tableau 2.1 l'indique, les conditions relatives à l'admissibilité au congé de maternité, à sa durée et au degré de sécurité d'emploi auquel une employée a droit pendant cette période varient d'une législation à l'autre. Toutes les provinces et le Yukon offrent un congé garanti de 17 ou 18 semaines qui correspond à la période de prestations d'assurance-chômage. La législation sur les normes d'emploi des Territoires du Nord-Ouest ne contient aucune disposition relative au congé de maternité.

Les modifications apportées au *Code canadien du travail* et entrées en vigueur en mars 1985, en ont fait le texte législatif le plus progressiste du pays en matière de congé familial. Après 6 mois de travail pour le même employeur, toute employée a droit à un congé de maternité dont elle peut prendre un maximum de 11 semaines avant l'accouchement. Elle dispose également d'un congé additionnel de 24 semaines lorsqu'elle a le soin ou la garde du nouveau-né. Ce dernier congé est accessible aux pères, aux parents adoptifs et aux mères qui ont terminé leur congé de maternité de 17 semaines. Les parents ont la latitude de le diviser entre eux, s'ils sont tous deux régis par le *Code canadien du travail*. Une fois de retour, l'employé doit être réintégré dans son ancien poste ou dans un poste équivalent. Les augmentations de salaire, les avantages et l'ancienneté courent pendant le congé.

TABLEAU 2.1

Dispositions relatives au congé de maternité (1983)

Compétence	Employées exclues	Période de référence	Congé de base maximum	Réintégration
Gouvernement fédéral	Aucune.	6 mois d'emploi continu avec le même employeur.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement[a].	Le même poste ou un poste équivalent avec au moins le même salaire et les mêmes avantages.
Colombie-Britannique	Les professionnelles spécifiées ; certaines catégories de vendeuses ; les étudiantes participant à certains programmes de travail approuvés ; les étudiantes employées à l'école où elles sont inscrites ; les personnes employées dans une résidence exclusivement pour s'occuper d'un enfant, de personnes infirmes ou autres ; les femmes recevant un revenu de l'aide sociale pendant qu'elles participent à un programme d'emploi ; les artistes, les musiciennes ou les actrices ; les élèves infirmières.	Aucune.	18 semaines : un maximum de 12 avant l'accouchement et un maximum de 6, après.	Le même poste ou un poste équivalent avec toutes les augmentations de salaire et les avantages qui auraient été octroyés s'il n'y avait pas eu de congé.
Alberta	Les employées de maison ; les ouvrières agricoles.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	18 semaines : un maximum de 12 avant l'accouchement.	Le même poste ou un poste équivalent avec au moins le même salaire et les mêmes avantages.
Saskatchewan	Les ouvrières agricoles ; les employées de ranchs ou de jardins maraîchers.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	18 semaines : un maximum de 12 avant l'accouchement et un minimum de 6, après.	Le même poste ou un poste équivalent avec au moins le même salaire, les mêmes avantages et l'ancienneté courue avant le commencement du congé.
Manitoba	Aucune.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur avant la demande de congé.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement et un minimum de 6, après.	Le même poste ou un poste équivalent avec au moins le même salaire et les mêmes avantages.

Compétence	Employées exclues	Période de référence	Congé de base maximum	Réintégration
Ontario	Les étudiantes participant à des programmes de travail approuvés ; les détenues des institutions provinciales, d'éducation surveillée ; les délinquantes exécutant un travail par ordre du tribunal.	12 mois et 11 semaines d'emploi avec le même employeur avant la date d'accouchement prévue.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement et un minimum de 6, après.	Le même poste ou un poste équivalent avec au moins le même salaire versé avant le début du congé.
Québec	Les ouvrières agricoles travaillant dans des exploitations comptant 3 employés ou moins ; les employées de garderie ; les étudiantes employées dans un programme d'initiation au travail.	20 semaines d'emploi avec le même employeur dans les 12 mois précédant le congé.	18 semaines : un maximum de 16 avant l'accouchement et un minimum de 2, après.	Le même poste avec toutes les augmentations de salaire et les avantages qui auraient été octroyés s'il n'y avait pas eu de congé.
Nouveau-Brunswick	Les employées de maison ; les ouvrières travaillant dans une exploitation agricole ; une enfant employée par ses parents ou par sa gardienne.	Aucune.	12 semaines[b] : un maximum de 6 avant l'accouchement et 6, après.	Pas précisé.
Île-du-Prince-Édouard	Les ouvrières agricoles.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement et un minimum de 6, après.	Le même poste ou un poste équivalent avec toutes les augmentations de salaire et les avantages qui auraient été octroyés s'il n'y avait pas eu de congé.
Nouvelle-Écosse	Les employées de maison ; les étudiantes dans certaines disciplines ; les professionnelles ; les enseignantes.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement et de 6, après.	Reprise de travail garantie ; pas de perte d'avantages ou de sécurité courus avant le congé de maternité.
Terre-Neuve	Les employées de maison ; les employées qualifiées ou suivant une formation dans certaines occupations prescrites.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	17 semaines : un maximum de 11 avant l'accouchement et de 6, après.	Selon les conditions d'emploi, le salaire, les fonctions, les avantages et les postes ne doivent pas être moins avantageux qu'avant le début du congé.

Compétence	Employées exclues	Période de référence	Congé de base maximum	Réintégration
Yukon	Aucune.	12 mois d'emploi continu avec le même employeur.	17 semaines.	Réintégration dans le même poste ou dans un poste équivalent sans aucune perte de rémunération ni d'avantages, et les mêmes augmentations de salaire que s'il n'y avait pas eu de congé.
Territoires du Nord-Ouest	Pas de loi relative au congé de maternité.	Pas de loi relative au congé de maternité.	Aucun.	Le congé de maternité est assimilé à une cessation d'emploi. Aucun droit de réintégration.

Source : Travail Canada, *Congé de maternité et de soins aux enfants au Canada*, Ottawa, 1984. Les renseignements complémentaires ont été fournis par le Groupe d'étude sur la garde des enfants.

Notes : [a]Le *Code canadien du travail* prévoit 41 semaines de congé : 17 semaines de congé de maternité et 24 de congé pour soin d'enfants, qui peuvent être prises par la mère ou par le père.
[b]La législation du Nouveau-Brunswick interdit aux employeurs de renvoyer une femme qui n'est pas retournée à son travail après son congé de maternité, tant que son absence n'a pas duré 17 semaines.

Dans la plupart des provinces et territoires, la loi prescrit aux employeurs de réintégrer les femmes après le congé de maternité, dans le même emploi ou dans un emploi comparable donnant droit à un salaire et à des avantages équivalents. Au niveau fédéral et au Québec, elle va même plus loin en leur donnant droit à toutes les augmentations de salaire et aux avantages dont elles auraient bénéficiés si elles avaient travaillé pendant la période du congé. Le Nouveau-Brunswick ne précise pas à quelle protection d'emploi une femme a droit lorsqu'elle est en congé de maternité. Quant aux Territoires du Nord-Ouest, n'ayant aucune disposition relative au congé de maternité, ils ne fournissent aucune protection à cet égard à une femme qui prend un congé pour la naissance d'un enfant. Aucune législation n'impose aux employeurs de rémunérer les employées pendant leur congé de maternité ou de compléter les prestations d'assurance-chômage, afin qu'elles touchent leur plein salaire.

La législation de la Saskatchewan permet aux pères de prendre un congé sans solde de 6 semaines, dans les 3 mois qui entourent l'accouchement. Des modifications apportées à la *Manitoba's Employment Standards Act* (Loi sur les normes d'emploi du Manitoba) et entrées en vigueur le 11 juillet 1985, leur permettent maintenant de prendre un congé de 6 semaines pendant les 3 mois qui suivent la naissance d'un enfant ou immédiatement après l'expiration du congé de maternité de la mère. La loi du Québec prévoit 2 jours de congé sans solde pour les pères, au moment de la naissance. Aucune autre province ou aucun territoire n'a une disposition légale enjoignant aux employeurs d'autoriser les pères à prendre un congé pour ce motif.

En Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, la législation impose des contraintes sur le calendrier du congé de

maternité. Dans ces provinces, une certaine partie est réservée à la période prénatale et ne peut pas être prise pendant la période post-natale. Donc, une femme qui commence son congé la semaine de l'accouchement ne sera admissible qu'à 6 semaines, car elle aura perdu son droit à la période de congé prénatal. Dans toutes les autres provinces, au Yukon et au niveau du gouvernement fédéral, une femme peut décider de le commencer après la naissance du bébé et passer les 17 ou 18 semaines à s'en occuper.

La plupart des législations prévoient que seules les femmes ayant travaillé pour le même employeur pendant une période spécifiée ont droit au congé de maternité. La période de référence adoptée à l'origine pour s'assurer que celles qui réclamaient un congé étaient sérieusement établies dans leur emploi, va de 20 semaines au Québec à un an et 11 semaines en Ontario. Huit législations exigent à cet égard 12 mois (ou plus) de travail continu pour le même employeur. Celles de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ne prévoient pas de période de référence; donc, dans ces provinces, personne n'est exclu du congé de maternité en raison de la durée de son travail pour le même employeur. L'obligation de faire état d'une période de travail continu pour le même employeur empêche de nombreuses femmes de se prévaloir du congé, notamment celles qui travaillent sur une base saisonnière, un grand nombre de celles qui ont un emploi à temps partiel et toutes celles qui ont simplement changé de travail, l'année précédente. Les employées qui ont été en grève ou en lock-out peuvent perdre leur droit à un congé de maternité, sauf au Québec où une loi provinciale spécifie que les grèves et les lock-out ne constituent pas une interruption dans l'emploi. Celles qui ont des maladies prolongées pourraient aussi être considérées comme inadmissibles au congé de maternité pour ce motif.

En outre, la plupart des législations excluent du congé de maternité certaines catégories de travailleuses. Seules celles du gouvernement fédéral, du Manitoba et du Yukon comportent à cet égard des dispositions qui s'appliquent à toutes. En Alberta, en Saskatchewan, au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, les ouvrières agricoles sont exclues; en Colombie-Britannique, en Alberta, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, certaines employées de maison sont exclues; en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, les étudiantes qui participent à des programmes de travail sont exclues.

Donc, nous pouvons résumer ces dispositions comme suit: la plupart des Canadiennes qui travaillent ont droit à un congé de 17 ou 18 semaines pour la naissance d'un enfant; font exception celles qui résident dans les Territoires du Nord-Ouest et, dans la plupart des provinces, les ouvrières agricoles, les employées de maison, les étudiantes participant à des programmes de travail et les femmes qui ont changé d'emploi au cours de l'année précédente; toutes les législations, à l'exception de celle du Nouveau-Brunswick, prévoient une certaine forme de protection de l'emploi pendant le congé; seuls les pères qui travaillent pour le gouvernement fédéral, en Saskatchewan ou au Manitoba ont la possibilité de rester au foyer pour s'occuper d'un nouveau-né[1].

Dispositions légales relatives au congé pour l'adoption

Au Canada, le système de congé parental a été long à répondre aux besoins des parents adoptifs. Dans la plupart des provinces, les autorités

chargées des procédures d'adoption exigent qu'un des parents reste au foyer avec l'enfant pendant au moins 6 mois. Elles jugent cette condition indispensable pour leur permettre d'établir des relations intimes et pour intégrer l'enfant dans la famille.

Toutefois, seules les personnes travaillant dans des entreprises de compétence fédérale ont le droit de prendre un congé assez long pour pouvoir la remplir. En vertu des modifications apportées au *Code canadien du travail* et entrées en vigueur en mars 1985, les parents adoptifs ont maintenant droit à un congé pour soin d'enfants de 24 semaines. En Saskatchewan et au Manitoba, la législation du travail permet à l'un ou l'autre des parents adoptifs de prendre 6 semaines de congé non rémunéré; à l'Île-du-Prince-Édouard, les femmes qui travaillent ont droit à 6 semaines de congé non rémunéré pour une adoption; en Nouvelle-Écosse, elles ont droit à 5 semaines de congé si l'enfant adopté a moins de 5 ans; au Québec, les deux parents ont droit à 2 jours de congé; la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et Terre-Neuve n'ont aucune disposition légale qui rend les travailleurs admissibles à un congé pour l'adoption d'un enfant. Dans les provinces et les territoires où les employeurs ne sont pas requis d'accorder un congé d'adoption, ou bien où les organismes chargés des adoptions imposent aux employés de prendre un congé plus long que celui que leur employeur est obligé de leur fournir, ceux qui s'absentent de leur travail pour s'occuper d'un enfant nouvellement adopté peuvent se retrouver sans emploi lorsqu'ils veulent réintégrer le marché du travail.

Prestations de maternité

Des dispositions légales relatives au congé qui comportent une protection de l'emploi et d'autres garanties sont, bien entendu, une première étape indispensable pour assurer aux parents le droit de travailler et pour empêcher la discrimination contre les femmes pour motif de maternité. Mais, à moins que ces congés ne soient rémunérés, beaucoup d'employées seront incapables de s'en prévaloir ou risqueront de connaître une gêne financière si elles le font.

Depuis 1971, le Programme d'assurance-chômage prévoit le versement de prestations de maternité, reconnaissant ainsi que les gains d'une employée peuvent être interrompus non seulement par une perte d'emploi, une mise à pied, une maladie, mais aussi par une maternité. Les éléments d'assurance sociale qu'il comporte, où la protection de l'emploi revêt une importance toute particulière, lui permettent de jouer un rôle majeur dans la protection de la sécurité économique des travailleurs canadiens. Contrairement aux autres composants du système de sécurité sociale, l'assurance-chômage est exclusivement du ressort du gouvernement fédéral et reflète la responsabilité qui lui incombe d'assurer une gestion globale de l'économie et d'adopter des politiques destinées à s'attaquer au chômage.

La Loi sur l'assurance-chômage prévoit 15 semaines de prestations sur les 17 semaines de congé qui entourent la naissance et, depuis janvier 1984, qui suivent l'adoption d'un enfant. Le gouvernement fédéral distribue ces prestations, mais elles sont entièrement financées par les cotisations des employées et les contributions des employeurs[2].

Les Canadiennes ont le droit de les encaisser si elles ont travaillé au moins 20 semaines, l'année précédente. Toutefois, comme nous venons de le voir, bien qu'un femme puisse y avoir droit à la naissance d'un enfant, elle ne peut quitter son emploi pour ce motif que si elle satisfait aux conditions d'admissibilité imposées par les lois provinciales sur les normes d'emploi. Seulement 55 % des femmes employées qui donnent naissance à un enfant réclament les prestations de maternité de l'assurance-chômage. Sur ce nombre, 23 % continuent à recevoir des prestations ordinaires après la période de maternité, car elles commencent à chercher un nouvel emploi[3].

Les prestations de maternité ont eu à l'origine comme raison d'être la protection de la mère face à l'interruption de gains causée par son inaptitude à travailler ou à chercher du travail pendant les semaines qui entourent l'accouchement. C'est peut-être pour cela que, comme les prestations de maladie, elles sont payables pendant 15 semaines avec un délai de carence de 2 semaines.

Avant l'adoption de la *Loi corrective de 1975* (*situation de la femme*), les prestations de maternité n'étaient payables que pendant les 8 semaines précédant l'accouchement, la semaine de l'accouchement et les 6 semaines suivantes. La modification a introduit une disposition qui permet aux femmes d'en réclamer pendant 15 semaines, à n'importe quel moment d'une période de 26 semaines qui commence à la huitième semaine avant la naissance et se termine 17 semaines après. Depuis lors, il semble qu'elles réclament la plupart de leurs prestations de maternité pendant la période de congé post-natale[4]. Donc, dans la pratique, ces prestations sont utilisées davantage pour permettre aux femmes de prendre soin de leur nouveau-né, et moins à cause de leur incapacité physique de travailler.

En janvier 1984, plusieurs restrictions additionnelles sur l'admissibilité ont été retirées de la Loi. Les femmes enceintes ne sont plus obligées de travailler au moins 10 semaines autour du moment de la conception (*règle magique des 10*). Il ne leur est plus interdit d'obtenir des prestations ordinaires ou de maladie dans les semaines qui entourent l'accouchement et la période pendant laquelle elles peuvent réclamer des prestations de maternité est plus flexible. Avant ces modifications, les conditions imposées à cet égard aux prestataires étaient si rigoureuses que la majorité de celles qui y étaient virtuellement admissibles n'en recevaient pas. Emploi et Immigration Canada a estimé qu'en 1982 (avant la mise en application desdites modifications), le taux de réception des prestations de maternité (c'est-à-dire le pourcentage des femmes admissibles qui en ont reçues) n'a été que de 45 %.

Toutefois, en ce qui concerne l'octroi d'un congé parental rémunéré aux travailleurs canadiens, le rôle imparti au Programme d'assurance-chômage donne encore lieu à des problèmes. Un grand nombre d'entre eux sont exclus de son champ d'application parce qu'ils ne satisfont pas aux conditions d'admissibilité. Le montant du revenu de remplacement fourni par l'assurance-chômage est très bas et les prestations ne sont payables que pendant 15 semaines. Compte tenu des changements appliqués en 1984, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada (EIC) estiment que, en 1985, 55 % des femmes employées donnant naissance à un enfant ou en adoptant un réclameront des prestations de maternité. Ils sont d'avis qu'outre les contraintes en matière d'admissibilité déjà mentionnées, le faible taux de réception peut être dû au fait que

beaucoup ignorent que le système d'assurance-chômage comporte des prestations de maternité, ou à une répugnance à les encaisser à cause des préjugés attachés au chômage. Ils pensent aussi que le revenu de remplacement est si faible que beaucoup de femmes n'ont pas les moyens de vivre sur les prestations d'assurance-chômage et préfèrent prendre un congé très court, en combinant les congés de maladie et de vacances dont elles disposent.

Quand mon dernier enfant est né, j'ai pu trouver pour lui une place dans une bonne garderie en milieu familial ; je n'ai donc pris que trois semaines de vacances après l'accouchement et puis je suis retournée au travail. J'étais très malheureuse de manquer une grosse partie de sa toute première enfance et on m'a blâmée de le laisser si jeune à des étrangers, mais ma famille avait besoin du revenu de mon emploi.

Notre législation actuelle permet à la plupart des mères de rester au foyer avec le nouveau-né pendant un certain temps, afin que celles-ci puissent assumer leurs responsabilités de parents, mais il semble qu'elle présume encore que toutes les mères travaillent seulement pour acquérir des biens et non par nécessité. Le revenu des femmes qui ont un emploi est très souvent indispensable à la survie de la famille. À quoi sert le congé de maternité si vous n'avez pas de revenu ? Quinze semaines de prestations sont insuffisantes si nous continuons à avoir une pénurie de bonnes garderies en milieu familial pour les enfants en bas âge. Il me semble évident, d'après mon expérience et mes recherches, que pendant les premiers six mois, un des parents devrait prendre soin du bébé, de préférence la mère afin qu'il puisse bénéficier de l'allaitement au sein, et qu'à six mois, un bébé tranquille s'adaptera relativement facilement à recevoir des soins prodigués régulièrement par une personne autre que la mère.

Je suis d'avis que l'assurance-chômage devrait payer à toutes les femmes admissibles au congé de maternité, des prestations pendant six mois pleins et que le gouvernement devrait recourir à des stimulants quelconques pour encourager l'établissement d'un plus grand nombre de garderies en milieu familial de qualité pour les enfants en bas âge.

Lyn Dimotoff
Edmonton (Alberta)

À quoi sert le congé de six mois que la convention collective prévoit quand, sans notre plein salaire, l'assurance-chômage nous dépanne seulement pendant 17 semaines ? Le fait de rester au foyer ne signifie pas que nous mangeons moins ou que nous nous promenons nues ; en outre, nous avons une personne à charge de plus.

Pourquoi ne pas toucher notre plein salaire pendant un congé de maternité ? Après tout, ce sont encore les femmes qui accouchent. Nous sommes pénalisées en matière de rémunération et d'avancement parce que nous sommes faites

pour mettre des enfants au monde. Les lois seraient peut-être différentes si les hommes pouvaient accoucher.

Danielle Bastrash
Aylmer (Québec)

Travailleurs exclus

Les travailleurs ne sont pas tous admissibles aux prestations de l'assurance-chômage. Les pères biologiques ne peuvent pas en recevoir s'ils s'absentent de leur travail pour prendre soin d'un enfant en bas âge, bien que les pères adoptifs le puissent depuis janvier 1984. Les employés à temps partiel qui travaillent moins de 15 heures par semaine ou qui gagnent moins de 20 % du maximum de rémunération hebdomadaire assurable, n'y sont pas non plus admissibles.

Les travailleurs autonomes, qui ne contribuent pas à l'assurance-chômage, ne reçoivent pas de prestations. Cette catégorie comprend non seulement les propriétaires d'entreprises et les professionnels, mais aussi tous ceux qui travaillent sous un contrat de services tels que, entre autres, les chargés de cours universitaires saisonniers et les enseignants auxiliaires, certains chauffeurs de taxi, les ouvriers à la pièce et les ouvriers agricoles. Cette exclusion peut être tout à fait convenable pour les prestations ordinaires, mais elle est beaucoup plus discutable pour les prestations de maladie et de maternité.

Enfin, la loi exclut les conjoints des gens d'affaires autonomes, même lorsqu'ils sont leurs employés salariés. Quelque 500 000 Canadiennes travaillent dans la firme de leur mari, firme qui est en général une entreprise non constituée en corporation.

Conditions d'admissibilité

Pour être admissible à des prestations de maternité, une femme doit avoir travaillé 20 semaines au cours des 52 dernières semaines. La période de référence (ou condition d'admission, comme on l'appelle aussi) de 20 semaines s'applique également à tous ceux qui réclament des prestations de maladie au titre du Programme d'assurance-chômage. D'autre part, pour être admissible aux prestations de chômage ordinaires, un travailleur doit avoir été employé et avoir payé des cotisations pendant seulement 10 à 14 des 52 dernières semaines, suivant la région où il vit. La période de référence de 10 semaines s'applique dans les régions où, en raison d'un chômage élevé, un travailleur a du mal à accumuler le nombre de semaines d'emploi requis pour être admissible aux prestations. La plus longue période de référence exigée pour les prestations de maladie et de maternité s'explique apparemment par le désir de s'assurer que les prestataires sont vraiment intéressés par leur emploi avant de faire une réclamation. Dans les régions à chômage élevé, il est bien entendu particulièrement difficile pour les travailleurs d'accumuler les 20 semaines de rémunération assurable requises.

Un groupe d'étude fédéral sur l'assurance-chômage, qui a fait un rapport en 1981, a soutenu que des conditions d'admission distinctes pour les différents genres de réclamation ne se justifiaient pas. Il a déclaré :

La norme actuelle d'admissibilité de 20 semaines ouvrant droit à ces prestations crée une catégorie distincte de prestataires et

ne fait qu'amoindrir la capacité du Régime d'assurer une protection du revenu dans ces cas. Elle semble donc créer une injustice pour cette catégorie de prestataires, en particulier dans les régions à taux de chômage élevé où les normes d'admission régulières sont assouplies pour tenir compte des conditions locales du marché du travail. Cette norme peut se justifier sur le plan des coûts, mais ne satisfait pas aux critères d'équité[5].

Ce groupe d'étude a recommandé que les conditions d'admission établies pour les prestations de chômage ordinaires s'appliquent aussi aux prestations de maternité. Toutefois, actuellement, la période de référence exigée pour ces dernières demeure 20 semaines.

Parents adoptifs et pères

Ce même groupe d'étude a aussi admis dans son rapport qu'il convient de reconnaître « l'utilisation des prestations de maternité au cours de la période qui suit la naissance de l'enfant, et d'en tenir explicitement compte pour déterminer l'assujettissement en vertu des dispositions relatives aux prestations de maternité »[6]. À cette fin, il recommande d'en étendre le champ d'application aux parents adoptifs, ce qui a été fait en janvier 1984. L'existence de prestations pour le père ou la mère d'un enfant adopté constitue une autre percée consécutive à cette évolution. Donc, la *Loi sur l'assurance-chômage* qu'applique le gouvernement fédéral prévoit des prestations, mais beaucoup de parents adoptifs ne peuvent pas en profiter, car une loi provinciale leur refuse le droit de prendre un congé pour ce motif.

Niveau du revenu de remplacement

Les prestations de l'assurance-chômage se situent à un niveau pécuniaire relativement bas. Après un délai de carence initial de 2 semaines, elle verse pendant 15 semaines des prestations égales à 60 % de la rémunération habituelle de l'employée jusqu'à concurrence du maximum hebdomadaire. Pour 1985, ce maximum était de 276 $, ce qui représente 60 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable fixé à 460 $. Toutefois, parce que les femmes gagnent en moyenne moins que ce maximum, la plupart d'entre elles reçoivent moins que le maximum hebdomadaire de prestations lorsqu'elles sont en congé de maternité. En 1984, la moyenne des prestations hebdomadaires de maternité qui ont été versées se situe à 179 $ (soit 30 % de moins que le maximum de prestations hebdomadaire fixé, cette année-là, à 255 $).

Pour toutes les prestataires, le revenu de remplacement versé au titre de la maternité est bien entendu inférieur à 60 %, lorsqu'on établit une moyenne sur toute la période de congé. Chacune d'elles doit d'abord survivre pendant 2 semaines sans prestations avant d'en recevoir. Elle doit prendre 17 semaines de congé pour en toucher pendant 15. Donc, une femme qui gagne un maximum de rémunération assurable de 23 920 $ encaissera 15 semaines de prestations à 276 $ par semaine, soit un total de 4 150 $ ce qui, pour une période de 17 semaines, ne représente que 53 % de son salaire régulier qui est de 7 820 $. Toutes les prestataires qui, en 1985, ont gagné 23 920 $ (ou moins) ont donc reçu du Programme d'assurance-chômage, au titre de la maternité, un revenu de remplacement égal à 53 % de leur rémunération régulière, pour les 17 semaines de congé.

En outre, plus le congé qu'elles prennent est court, plus l'impact de la période des 2 semaines sans prestations est fort. Si la même femme, qui gagne 23 920 $ ne prend que 10 semaines de congé et reçoit 8 semaines de prestations, son revenu de remplacement est égal à seulement 48 % de sa rémunération régulière.

Pour celles qui gagnent plus que le maximum de rémunération assurable, le taux de remplacement diminue au fur et à mesure que leur revenu augmente. Par exemple, une femme qui gagne 28 000 $ encaissera pendant 15 semaines les mêmes prestations hebdomadaires de 276 $, mais le total ne représentera que 45 % de sa rémunération régulière.

De plus, un remboursement de prestations de 30 % est imposé aux prestataires dont le revenu dépasse une fois et demie le maximum de rémunération assurable. Cette surtaxe est calculée à la fin de l'année, en se basant sur leur déclaration d'impôt sur le revenu. En 1985, elle s'applique aux bénéficiaires de prestations de maternité dont le revenu net est supérieur à 35 880 $[7]. Donc, une femme qui gagne 45 000 $ par an encaissera pendant 15 semaines les mêmes prestations hebdomadaires de 276 $ mais, en raison de la surtaxe, ses prestations nettes ne seront que de 2 898 $. Cette somme représente 20 % de sa rémunération habituelle pour ladite période[8].

Les femmes qui reçoivent des prestations de maternité n'ont pas, comme les bénéficiaires de prestations ordinaires, l'occasion de les compléter. Ces derniers sont autorisés à gagner un revenu additionnel égal à 25 % de leurs prestations hebdomadaires sans que celles-ci soient réduites. Par contre, les femmes enceintes et les nouveaux parents n'y sont pas autorisés et il ne serait pas non plus indiqué qu'ils travaillent pendant cette période qui est prévue principalement pour leur rétablissement physique et les soins à prodiguer au nouveau-né. Selon le Groupe d'étude sur la garde des enfants, il est difficile de considérer que des prestations qui remplacent 53 % (ou moins) de la rémunération régulière d'une nouvelle mère, sont assez généreuses pour remplir l'engagement que notre gouvernement a pris d'assurer aux femmes l'équité dans l'emploi ou pour soutenir la vie de famille.

Comme nous le verrons dans une section ultérieure, au Canada, certains travailleurs négocient un congé avec des prestations égales à leur plein salaire; mais, dans aucune province ni aucun territoire, la loi sur les normes d'emploi ou le code du travail n'oblige les employeurs à compléter les prestations d'assurance-chômage jusqu'à concurrence de la rémunération complète (comme c'est le cas en Allemagne de l'Ouest et en Grande-Bretagne), ni ne prévoit que des fonds publics seront versés à ce titre par l'un des niveaux de gouvernement.

Délai de carence de 2 semaines

Le délai de carence de 2 semaines imposé avant le commencement des prestations s'applique à tous les prestataires de l'assurance-chômage. Il ressemble aux clauses de déductibilité incluses dans les polices d'assurance de ménage et il est destiné à prévenir les réclamations futiles et frauduleuses. Pour ceux qui réclament des prestations ordinaires, il sert à les inciter à se mettre immédiatement à la recherche d'un travail. Toutefois, les femmes enceintes et les nouveaux parents ne sont pas en condition pour le faire ni n'ont vraisemblablement entrepris une grossesse ou une adoption, simplement pour encaisser des prestations d'assurance-

chômage. Pour eux, il ne semble donc servir à rien d'autre qu'à réduire le montant de leur revenu de remplacement.

Le delai de carence est particulièrement pénible pour les femmes en congé de maternité pour lesquelles la période de prestations est relativement courte. Pour de nouveaux parents qui réclament le maximum de 15 semaines de prestations, il réduit, pour les 17 semaines de congé, leur revenu de remplacement à 53 % de leur rémunération régulière. Ce délai de 2 semaines sans prestations a un impact beaucoup plus grand sur le revenu de remplacement réel d'une personne qui réclame des prestations pendant 15 semaines que sur celui d'un prestataire ordinaire de l'assurance-chômage qui reçoit des versements pendant 30, 40 ou 50 semaines. Le Groupe d'étude estime que ce délai de carence impose une pénalité beaucoup trop dure aux femmes en congé de maternité et que son application à cette catégorie de prestataires est contre-indiquée.

Un seul gouvernement provincial (le Québec) fournit une prestation à taux uniforme de 240 $ pour dédommager les femmes du revenu qu'elles perdent pendant le délai de carence de 2 semaines. Toutefois, ce montant n'est pas indexé au coût de la vie et n'a pas augmenté depuis 1979, année où il a été introduit. Aucun autre gouvernement provincial ou territorial n'a suivi cet exemple et le gouvernement fédéral n'applique pas non plus cette disposition aux employées des entreprises qui relèvent de sa compétence.

Durée des prestations

La période relativement courte pendant laquelle les prestations sont versées constitue une autre déficience du programme en vigueur. Quelques travailleuses canadiennes négocient des périodes de congé plus longues, mais les prestations d'assurance-chômage ne sont actuellement payables que pendant 15 semaines.

> *Je pense qu'un congé de maternité devrait être de 6 à 9 mois et rémunéré. Quiconque se lève encore la nuit et va travailler ne peut pas préparer un enfant de moins de 6 mois pour aller dans une garderie.*
>
> *Shirley Gillmore*
> *Toronto (Ontario)*

Un grand nombre des lettres et des mémoires reçus par le Groupe d'étude prétendent qu'un congé de 17 semaines est insuffisant pour répondre aux besoins des nouveaux parents et de leur enfant. Pendant cette période, la mère a besoin de temps pour se remettre du traumatisme de l'accouchement et les deux parents, pour s'adapter à leur nouveau rôle. Les liens entre eux et l'enfant, les éléments fondamentaux indispensables à son développement physique, social, émotif et intellectuel, sont établis pendant les premiers mois de son existence. La Société canadienne de pédiatrie recommande que les nouveaux-nés soient nourris au sein pendant au moins les six premiers mois[9]. Il n'est pas complètement impossible d'allaiter pour les mères canadiennes travaillant, mais s'il n'y a pas une garderie près de leur lieu de travail et si elles ne reçoivent pas à cette fin des heures de liberté spéciales, celles qui tentent de le faire après être retournées à un travail à temps plein, risquent d'avoir beaucoup de mal à y parvenir.

Les parents ont aussi besoin de temps pour chercher et trouver de bons services de garde pour leur bébé. Suivant les besoins des enfants et les possibilités offertes par la localité, cette recherche peut prendre plusieurs jours ou plusieurs semaines, car les nouveaux parents vont voir les gardiennes éventuelles et étudient les arrangements possibles.

Congé de maternité ou d'adoption et prestations prévues dans les conventions collectives

Bien que le programme de prestations de maternité soit le seul système national qui fournisse un congé payé à ce titre, certaines employées canadiennes bénéficient en fait d'un congé entièrement rémunéré, qui est négocié dans les conventions collectives. À cet égard, la formule typique prévoit que l'employeur paiera à l'employée son plein salaire pendant le délai de carence de 2 semaines et ensuite, pendant les 15 semaines, la différence entre les prestations d'assurance-chômage (qui sont égales à 60 % de la rémunération assurée) et le plein salaire (ou 93 à 95 % du salaire) à titre de complément des prestations qu'elle a reçues. Les employeurs qui acceptent le congé parental ou de maternité entièrement rémunéré établissent alors un régime de prestations supplémentaires de chômage (PSC) enregistré auprès de la Commission d'assurance-chômage, afin que les prestations supplémentaires qu'ils versent pendant le congé ne soient pas considérées comme des gains ayant pour effet de réduire les prestations de maternité de l'assurance-chômage. En tous cas, les prestations que l'employée reçoit pendant le délai de carence ne sont pas réputées être des gains aux fins du programme de prestations de maternité.

Certaines conventions collectives prévoient des congés plus longs ou des prestations plus généreuses (ou les deux) que les minimums légaux indiqués dans les sections précédentes. Il ressort d'une enquête sur les conventions collectives menée par Travail Canada en 1984, que, dans l'échantillon étudié, les deux tiers environ de celles couvrant 500 employés (ou plus) prévoyaient un congé de maternité et 55 % d'entre elles, un congé sans solde d'au moins 6 mois; que 32 % des conventions prévoyaient un congé de paternité consistant en général de quelques jours de repos rémunérés au moment de la naissance d'un enfant; que 24 % en prévoyaient un de quelques jours payés pour une adoption[10]; que 4,3 % seulement prévoyaient un congé de maternité rémunéré; que 13,1 % prévoyaient d'autres mesures telles que l'autorisation d'utiliser un congé de maladie ou une assurance collective[11].

La clause de congé parental incluse dans la série de conventions collectives négociées en 1979-1980 dans le secteur public du Québec, a été la première au Canada à prévoir des prestations de maternité étendues. Elle couvre environ 20 % de la population féminine de la province. En vertu de cette clause, les femmes reçoivent 20 semaines de congé payé à 93 % de leur rémunération régulière et l'accumulation de tous les avantages dont elles bénéficient normalement, notamment les vacances, les jours de maladie et l'ancienneté; les pères ont droit à 5 jours de congé payé à la naissance d'un enfant. En cas d'adoption, l'un des deux parents peut prendre 10 semaines de congé payé et l'autre, 2 jours de congé payé[12]. Elle comporte aussi une innovation : les employées (y compris celles à temps partiel) qui ont accumulé 20 semaines de service avant le congé de maternité et qui, pour quelque

raison que ce soit, ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage, peuvent néanmoins recevoir une rémunération complète pour 10 semaines de congé de maternité.

Citons comme autre exemple les conventions collectives couvrant les fonctionnaires du Manitoba et de l'Ontario, qui prévoient toutes deux 17 semaines de congé avec des prestations égales à 93 % du salaire. Northern Telecom, quant à elle, verse, aux membres du Syndicat des travailleurs en communication du Canada, une allocation supplémentaire équivalant à 75 % de leur salaire hebdomadaire jusqu'à concurrence de 1 000 $ pendant toute la période de congé. Radio-Canada accorde à ses employées et techniciennes en radiodiffusion 2 semaines de prestations à 93 % du salaire et 15 semaines à 75 %.

Congé de maternité ou d'adoption et prestations prévues dans la fonction publique fédérale

Dans la section précédente, nous avons vu que les deux tiers des principales conventions collectives contiennent des clauses relatives au congé de maternité ou d'adoption et accordent en général 6 mois de congé sans solde, mais que moins de 20 % prévoient un revenu de remplacement en sus des prestations de maternité versées au titre du programme d'assurance-chômage. Comment le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, se situe-t-il en matière de naissance et d'adoption par rapport aux autres principaux employeurs canadiens ? Dans la présente section, nous décrirons et évaluerons le congé et les prestations dont les fonctionnaires fédéraux disposent.

Contrairement à la situation que l'on rencontre dans plusieurs gouvernements provinciaux, les employés de la Fonction publique fédérale sont organisés en groupes d'occupation et représentés par des syndicats ou des agents distincts qui négocient pour eux avec l'employeur leurs salaires, leurs congés et leurs avantages. Le gouvernement fédéral compte 76 de ces groupes, qui ont chacun un contrat distinct régissant leurs conditions d'emploi. Ces contrats comportent beaucoup de similitudes, en particulier pour les types de prestations les mieux établis, mais aussi de notables différences. En outre, quelque 36 000 fonctionnaires (soit 15 %) ne sont pas représentés par un syndicat ni par un agent de négociation et leurs salaires, ainsi que leurs conditions d'emploi, sont déterminés par l'employeur fédéral (le Conseil du Trésor). Ces employés exclus du processus de négociation collective sont les gestionnaires[13], les titulaires d'emplois qui traitent des questions du personnel et certains employés, dans chaque groupe, dont le travail est jugé délicat.

Dispositions relatives au congé

Le gouvernement fédéral s'est montré assez généreux en étendant à toutes ses employées, le privilège du congé sans solde. Toutes les femmes de la Fonction publique, à l'exception des membres des forces armées, ont maintenant le droit de prendre un congé de maternité de 37 semaines, dont 11 pendant la période prénatale et un maximum de 26 après l'accouchement. En outre, tous les fonctionnaires (mères et pères) reçoivent un jour de congé payé pour la naissance d'un enfant.

Les conventions collectives couvrant la plupart des groupes d'occupations du secteur public fédéral accordent à l'un ou l'autre des parents adoptifs un congé de 26 semaines, qu'ils peuvent partager entre eux s'ils sont tous deux fonctionnaires[14]. De même, la plupart d'entre elles permettent au père biologique de prendre quelques-unes ou la totalité des 26 semaines de congé de maternité prévues pour la mère[15].

Toutefois, les femmes qui appartiennent aux forces armées reçoivent un congé de maternité plus court que les autres et qui comporte davantage de restrictions. Bien qu'elles ne soient plus obligées de démissionner lorsqu'elles tombent enceintes[16], elles sont informées, au cours d'une séance d'orientation obligatoire, des avantages octroyés à une femme qui cesse son emploi à ce moment-là et notamment du paiement d'une pension de retraite. On les avertit aussi « qu'elles ne pourront invoquer sous aucun prétexte leur situation de mère ou de mère célibataire, s'opposer à toute affectation proposée ou à toute affectation en service détaché ou encore refuser de s'acquitter des tâches dévolues à l'unité. Une telle objection pourra être interprétée comme une tentative de se dérober à une affectation ou à leurs fonctions et entraîner leur renvoi. . . »[17]. Si elles décident de continuer à servir dans les forces armées, elles sont admissibles à un congé de maternité de 14 semaines seulement, période beaucoup plus courte que les 37 semaines auxquelles les autres employées fédérales ont droit. Ce congé est non seulement plus court, mais il ne comporte aucune souplesse dans son calendrier. Les femmes qui servent dans les forces armées doivent le commencer 8 semaines avant la date d'accouchement prévue et retourner au travail 6 semaines après la naissance. Des prolongations ne sont accordées que pour des raisons médicales et doivent être approuvées par le ministère de la Défense nationale à Ottawa. Dans l'armée, la période du congé de maternité, contrairement à celle du congé de maladie, ne compte pas pour l'ancienneté de grade ni pour les exigences en matière de période de service au même grade fixées pour l'avancement.

Dispositions relatives aux prestations

Le gouvernement fédéral a enregistré deux régimes de prestations supplémentaires de chômage (PSC) auprès de la Commission d'assurance-chômage en faveur de ses employés. Le premier, qui couvre maintenant presque tous les fonctionnaires[18], verse un montant équivalent aux prestations d'assurance-chômage pour couvrir les 2 semaines du délai de carence. Les travailleurs dont les conventions collectives contiennent cette clause, le reçoivent même s'ils ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Le second régime prévoit, pendant le délai de carence, des prestations égales à 93 % du salaire et, pendant 15 semaines, le paiement de la différence entre les prestations d'assurance-chômage et les 93 % du salaire. Les groupes d'occupations qui ont obtenu cet avantage par la négociation collective sont : Commis aux écritures et aux règlements, Contrôle du trafic aérien, Recherche historique, Science domestique, Météorologie et Traduction. Le personnel de surveillance de ces groupes est exclu du processus de négociation et ne reçoit donc pas le complément des prestations d'assurance-chômage pendant le congé de maternité. Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les employées du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque

du Parlement bénéficient aussi d'un congé de maternité payé, même si elles sont exclues du processus de négociation.

Bien que la moitié des employées fédérales aient maintenant le droit de recevoir 93 % de leur salaire pendant les 17 semaines du congé de maternité, le Conseil du Trésor ne montre aucun empressement à étendre cet avantage à toute la Fonction publique. Un porte-parole du Syndicat des postiers du Canada, le premier groupe de fonctionnaires à recevoir un congé de maternité payé, a informé le Groupe d'étude sur la garde des enfants que l'employeur s'y était fortement opposé, de peur de créer un précédent pour toute la Fonction publique. En 1981, les postiers ont obtenu cet avantage après une grève de 6 semaines, la seconde entreprise à ce sujet par des employés fédéraux. En 1982, le congé de maternité payé constituait un point majeur de négociation pour plusieurs groupes d'occupations, mais le programme de restriction des 5 et 6 % introduit par le gouvernement pour faire face à la récession, a coupé tous les élans. Le 1er avril 1985, cet avantage a été étendu à seulement 6 des 76 groupes d'occupations que compte la Fonction publique fédérale.

En le concédant, à un moment donné, à un groupe d'employées grâce au processus de négociation collective, l'employeur a créé une situation où des femmes qui travaillent dans le même bureau reçoivent pendant leur congé de maternité des revenus de remplacement de niveaux très différents, suivant le groupe d'occupations auquel elles appartiennent. Par exemple, dans une bibliothèque de ministère type, une bibliothécaire recevra 15 semaines de prestations d'assurance-chômage; une bibliotechnicienne, une allocation de raccordement de 2 semaines ainsi que 15 semaines de prestations d'assurance-chômage; et une commise, 93 % de son salaire régulier pendant 17 semaines.

Le revenu de remplacement additionnel, que certains groupes d'occupations ont négocié, n'est versé qu'aux mères biologiques. Les parents adoptifs peuvent recevoir des prestations d'assurance-chômage, mais pas de paiement supplémentaire. Bien que dans la plupart de ces groupes, les pères biologiques aient le droit de prendre une partie du congé, l'employeur ne leur verse aucune prestation d'assurance-chômage ni paiement équivalent, ce qui en fait les décourage de participer au soin de leurs enfants en bas âge.

En outre, ce montant additionnel n'est versé que pendant 17 semaines, même si, dans la Fonction publique, le congé de maternité peut être accordé pendant 37 semaines, dont 26 sont réservées à la période post-natale.

À la suite du changement de politique de 1984, les fonctionnaires peuvent utiliser leurs jours de congé de maladie payés pour leur rétablissement postérieur à l'accouchement et pour les maladies reliées à la grossesse si le congé de maternité sans solde n'a pas commencé. Cette nouvelle politique procure à certaines femmes quelques jours ou semaines de congé à plein salaire, mais a pour effet de réduire leurs congés de maladie; et tout congé de maladie pris plus de 2 semaines après la date de l'accouchement aboutit à la perte de semaines de prestations d'assurance-chômage.

Donc, nous constatons qu'à la naissance ou à l'adoption d'un enfant, le gouvernement fédéral accorde un congé *sans solde* raisonnablement généreux et conforme aux pratiques adoptées par les autres principaux employeurs du Canada. Toutefois, avant qu'un congé payé soit accordé au premier groupe de fonctionnaires fédéraux en 1981, il y a eu

deux grèves et beaucoup d'heures de travail perdues. L'extension de cet avantage à d'autres employées de la Fonction publique a été lente, en partie à cause des contraintes relatives aux droits de négociation collective imposées par le programme de restrictions des 5 et 6 %. À la suite d'un cas dont le tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne a été saisi, les employées fédérales bénéficient maintenant, à la naissance d'un enfant, d'un jour de congé payé (droit dont les hommes jouissent depuis longtemps) et peuvent utiliser leurs jours de congé de maladie pendant la grossesse et après l'accouchement ou l'adoption d'un enfant.

CONGÉ PROLONGÉ POUR SOINS D'ENFANTS

L'examen précédent porte sur le congé et les prestations dont disposent les travailleurs canadiens en général, et les fonctionnaires fédéraux en particulier, pendant la période qui entoure la naissance ou l'adoption d'un enfant. Toutefois, certains d'entre eux, en raison de circonstances particulières qui influent sur leur famille ou leurs préférences personnelles, désirent prendre un congé plus long que les 17 ou 18 semaines prévues pour le rétablissement de la mère et la création des premiers liens avec le nouveau-né ou l'enfant adopté.

> *Heureusement, je suis membre d'un syndicat du secteur public qui a négocié un congé de maternité payé et un congé prolongé sans solde et facultatif. Pour nous, le congé prolongé offre deux principaux avantages : il nous donne du temps pour trouver les meilleurs arrangements de garde possibles et il nous permet de choisir le moment où nous pensons que notre enfant est prêt à recevoir les soins d'une personne étrangère.*
>
> *Barbara Hewett*
> *Toronto (Ontario)*

> *Je suis mère de cinq enfants. Je travaille à temps partiel depuis l'époque où mon aîné (qui a maintenant 18 ans) était un bébé. On conseille aux employeurs d'accorder plus facilement un congé aux mères, afin qu'elles puissent rester avec leur famille. Je pense que c'est une excellente idée ; il y a eu des moments où j'étais en condition de le faire, mais je ne savais pas quelle serait ma situation l'année suivante. Si je quittais mon emploi, je le perdais définitivement. Je ne pouvais pas prendre ce risque, car mon mari n'a pas un emploi permanent. Si je pouvais prendre un congé sans solde, je le ferais volontiers.*
>
> *Annette Moriarity*
> *Sainte-Marie (Terre-Neuve)*

Certains employeurs canadiens permettent à leurs employées de prolonger le congé de maternité pendant plusieurs semaines. Ce congé supplémentaire, lorsqu'il existe, est sans solde mais le poste de la bénéficiaire reste vacant. Dans la présente section, nous décrirons les dispositions légales et contractuelles existantes qui permettent aux parents de prolonger le congé de maternité, tout en conservant le droit de réintégrer leur emploi.

Dispositions légales

Seuls les employeurs qui sont assujettis par le *Code canadien du travail* sont obligés selon la loi d'accorder ce congé. Ledit Code permet aux employés des deux sexes qui ont la garde d'un nouveau-né, de prendre jusqu'à 24 semaines de congé sans solde pour s'en occuper. Ce congé peut être partagé entre les parents s'ils relèvent tous deux de la compétence fédérale. Il est sans solde, mais les augmentations de salaire, les prestations et l'ancienneté continuent à courir pendant toute sa durée. Les mères qui viennent d'accoucher et l'un ou l'autre des parents adoptifs peuvent le prendre après la fin du congé initial des 17 semaines. Donc, les mères biologiques et l'un ou l'autre des parents adoptifs travaillant dans des entreprises de compétence fédérale, ont le droit de prendre jusqu'à 41 semaines de congé et d'encaisser 15 semaines de prestations d'assurance-chômage; les pères biologiques ont droit à 24 semaines de congé sans prestations. Les employeurs assujettis à d'autres législations ne sont obligés de reprendre que les employés ayant pris le congé légal de maternité ou d'adoption de 17 ou de 18 semaines.

Dispositions contractuelles

Bien entendu, les employeurs peuvent accepter de reprendre un employé qui a pris un congé prolongé pour soin d'enfants. Sans aucun doute, certains le font en vertu d'arrangements privés; d'autres signent des conventions collectives qui contiennent des clauses en prévoyant. Le contrat qui couvre les employées du secteur public du Québec (soit 20 % de la main-dœuvre féminine de la province) prévoit que l'un ou l'autre des parents peut prendre un maximum de 2 ans de congé prolongé sans solde et que ce congé peut être partagé entre eux, pourvu qu'ils le prennent en deux périodes consécutives. L'ancienneté continue à courir pendant le congé et l'employé, à bénéficier des divers régimes d'assurances, à condition qu'il paie le montant total des primes. En voici d'autres exemples : la convention conclue entre la Commission des écoles catholiques séparées du district de Lakehead et ses professeurs, qui autorise ces derniers à prendre un congé de maternité ou d'adoption maximum d'un an; Radio-Canada qui accorde aux membres de l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion un supplément de 35 semaines de congé sans solde après la fin du congé de maternité régulier; Northern Telecom qui, dans la convention collective qu'elle a signée avec le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, accorde aux employés la possibilité de prendre un an de congé.

Fonctionnaires fédéraux

Dans les conventions collectives qui s'appliquent à la plupart des fonctionnaires, le gouvernement fédéral inclut, relativement au congé pour soin d'enfants, une disposition généreuse qui prévoit un congé maximum non rémunéré de 5 ans pour s'occuper d'un enfant d'âge préscolaire[19]. Ce congé ne doit pas nécessairement être pris en une seule période ni suivre immédiatement le congé de maternité. Toutefois, deux groupes ont récemment signé des conventions collectives qui y apportent des limitations. Les employés du groupe Navigation aérienne ne peuvent pas prendre à un moment donné un congé de moins de 6 mois et ceux du

groupe Économie, Sociologie et Statistique, un congé de moins de 6 semaines. Ces restrictions empêchent les travailleurs de se servir de ce congé pour des affaires familiales urgentes relativement courtes (par exemple, la perte d'une gardienne) ou pour donner des soins à un enfant convalescent.

Si le congé est inférieur à un an, le poste de l'employé reste à sa disposition; mais, s'il dure plus d'un an, le ministère employeur n'est pas tenu de le laisser vacant. Toutefois, il devra s'efforcer de trouver un poste équivalent pour l'employé lorsque celui-ci décidera de réintégrer la Fonction publique. Si c'est impossible, l'employé aura priorité en matière de dotation pour tous les postes du gouvernement pour lesquels il est qualifié.

CONGÉ POUR OBLIGATIONS FAMILIALES

Il ressort de données récentes sur la population active du Canada qu'environ 37 % des hommes et des femmes qui travaillent ont des enfants de moins de 16 ans. En tant que parents, ces travailleurs ont envers leur famille des obligations continues qu'il leur faut concilier avec celles qu'ils ont envers leur employeur. Un enfant peut tomber malade et exiger des soins au foyer; s'il est hospitalisé, il aura besoin de réconfort. Parfois, les employées peuvent s'arranger avec une grand-mère ou une voisine bienveillante pour voir aux soins d'un enfant malade, mais des services officiels couvrant ces besoins n'existent pratiquement pas au Canada. Il peut également être temps d'accompagner les enfants à des rendez-vous chez le médecin ou le dentiste ainsi que de rencontrer leurs professeurs, de s'occuper des concerts scolaires, des compétitions sportives et autres activités. Très peu de travailleurs canadiens ont le droit de prendre un congé pour ces motifs. Dans les familles où les deux parents (ou le seul parent) travaillent, des circonstances qui paraissent banales peuvent coûter un emploi.

Certains employeurs compréhensifs accordent occasionnellement une journée ou une demi-journée pour permettre aux employés de remplir des obligations familiales, mais ces pratiques sont rarement formalisées et varient ordinairement au sein d'une entreprise, d'un gestionnaire à l'autre et même d'un employé à l'autre. Beaucoup de travailleurs ont comme seule solution de se servir d'une partie de leur congé annuel pour soigner un enfant malade ou pour assister aux entrevues des parents et des professeurs, ou de feindre une maladie afin de pouvoir réclamer un congé au titre d'un régime de congés de maladie parrainé par l'employeur, ou encore d'essuyer une perte sèche de revenu pour les heures de travail qu'ils n'ont pas accomplies pour ces raisons.

Les difficultés auxquelles les parents se heurtent pour trouver une personne qui s'occupe d'un enfant malade ou obtenir un congé afin de s'en occuper eux-mêmes sont décrites en détail par un grand nombre d'entre eux qui ont écrit au Groupe d'étude sur la garde des enfants.

> *Quand vous travaillez à un taux horaire sans aucun jour de congé de maladie payé, les maladies des enfants ont un effet désastreux sur le panier de provisions.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Fergus (Ontario)*

Voici une autre recommandation concernant les mères (et peut-être aussi les pères) qui travaillent, qui à mon avis touche à la garde des enfants au sens large du terme : il est nécessaire d'accorder aux travailleurs un nombre fixe de jours à consacrer à leurs obligations familiales, en tant que droit attaché à leur emploi, afin qu'ils puissent prendre soin des enfants malades qui ne sont pas assez bien pour sortir ou peuvent avoir besoin d'aller consulter un médecin. Actuellement, les employés sont forcés de se servir de leur précieux congé annuel qui leur fournit le seul temps dont ils disposent pour rester avec leur famille, loin de la tension du lieu de travail.

Beverly Vincent
Saint-Jean (Terre-Neuve)

Je pense que les employeurs devraient être obligés d'accorder un certain nombre de jours d'absence payés aux employés qui ont un enfant malade et doivent le soigner. Pendant les deux premières années de sa vie, mon fils a eu des bronchites périodiques. Si je n'avais pas eu un patron compréhensif, j'aurais perdu un revenu considérable, car je n'avais pas en principe droit au temps d'absence que j'ai pris.

M. A. Cox
Unionville (Ontario)

Actuellement, au Canada, aucune loi sur les normes de travail ne prescrit aux employeurs d'accorder aux employés un congé rémunéré ou non aux fins de remplir leurs obligations familiales essentielles.

Toutefois, certaines conventions collectives prévoient ce genre de congé. Par exemple, la International Minerals and Chemicals Corporation à Esterhazy (Saskatchewan), dans la convention collective qu'elle a passée avec le Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie, prévoit un maximum de 6 jours de congé par an pour soigner un conjoint ou un enfant malade et permet aux employés d'accumuler leurs jours de congé inutilisés; le Syndicat des infirmières de la Colombie-Britannique et le Syndicat des infirmières psychiatriques autorisées de la Colombie-Britannique ont négocié le droit de s'absenter à n'importe quel moment donné un maximum de 3 jours pour soigner un proche parent malade. Les infirmières couvertes par cette convention reçoivent aussi un nombre raisonnable d'heures libres pour accompagner leurs enfants à des rendez-vous chez le médecin ou le dentiste.

Le gouvernement fédéral accorde à ses employés un maximum de 5 jours de congé par an pour voir aux soins des membres de leur famille malades ou les accompagner à des rendez-vous chez le médecin ou le dentiste. La législation ne permet cependant pas aux employés d'accumuler leurs jours de congé inutilisés. Les fonctionnaires des forces armées et de plusieurs autres groupes d'occupations[20] ne bénéficient pas de ce congé, mais peuvent demander un congé spécial lorsque les circonstances familiales le justifient.

Au Canada aujourd'hui, toutefois, pour la grande majorité des parents qui travaillent, les maladies des membres de la famille et les autres besoins assez banals des enfants peuvent être une source de conflit avec leurs employeurs et de tension au foyer. Comme nous le verrons au chapitre 11, le Canada est très en retard sur certains autres pays

industrialisés qui ont adopté des politiques tout à fait innovatrices pour aider les travailleurs à combiner avec succès leurs obligations de travail et de famille.

CONCLUSION

Une grande partie du présent rapport s'intéresse à la garde des enfants dont les parents sont employés ou occupés autrement. Toutefois, il y a certains moments de la vie d'un enfant où le père ou la mère sont irremplaçables : la naissance, l'adoption, les maladies, la remise des diplômes, orientation ou les réalisations. Dans le présent chapitre, nous avons examiné les dispositions qui existent au Canada en matière de congé parental pour répondre à ces exigences.

Pour la naissance d'un enfant, la plupart des femmes qui travaillent ont droit à un bref congé de 4 mois et à un certain revenu de remplacement. Toutefois, les prestations de maternité sont versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, tandis que le congé est octroyé en vertu des lois provinciales sur les normes d'emploi. Dans la plupart des circonscriptions territoriales, une employée a droit à un congé de maternité seulement si elle a travaillé au moins un an pour le même employeur. Plusieurs catégories d'employées (les gens de maison, les ouvrières agricoles, les étudiantes, les travailleuses autonomes et les épouses des travailleurs autonomes employées dans la même entreprise) sont exclues du congé de maternité ou des prestations, ou des deux. Celles qui ont droit aux deux doivent prendre 17 semaines de congé de maternité pour encaisser 15 semaines de prestations. Donc, pour la plupart des prestataires, le revenu de remplacement réel pendant les 17 semaines de congé ne représente que 53 % de leur salaire régulier. Le taux de remplacement est même encore plus bas pour celles qui prennent des congés plus courts ou dont le revenu dépasse le maximum de rémunération assurable. Chaque année, par suite des diverses exclusions, des conditions d'admissibilité et du bas niveau des prestations, seulement environ la moitié des travailleuses qui donnent naissance à un enfant réclament des prestations d'assurance-chômage. Presque un quart des prestataires en congé de maternité continuent à encaisser des prestations d'assurance-chômage ordinaires, car elles commencent à chercher un nouvel emploi. Les parents adoptifs et les pères biologiques sont même encore moins bien lotis parce que la plupart des législations les rendent inadmissibles à un congé ou à des prestations, ou aux deux.

Seules les personnes travaillant dans des entreprises de compétence fédérales ont droit, selon la loi, à des congés plus longs (entre 6 et 10 mois) pour la naissance ou l'adoption d'un enfant. Seule une toute petite minorité de travailleurs canadiens bénéficient d'un congé de maternité ou d'adoption payé à leur taux de salaire habituel, ou à un congé continu pour des raisons de famille. Comme nous le verrons au chapitre 14, la position du Canada ne soutient pas la comparaison avec celles de la plupart des pays occidentaux industrialisés. Au chapitre 15, nous présenterons nos recommandations pour la réforme du système de congé parental au Canada.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

3

Divers types de services de soins à l'enfance

INTRODUCTION

LE PRÉSENT CHAPITRE étudie les divers types de services de soins à l'enfance qui existent aujourd'hui au Canada. Le chapitre 4 cherche à savoir si les services existants répondent réellement aux besoins et aux préférences des familles. Le chapitre 5 passe en revue les compétences, l'expérience, les caractéristiques et les conditions de travail du personnel des garderies et les chapitres 6 et 7 traitent de la qualité de ces services.

Les divers types de services de soins à l'enfance doivent répondre aux besoins des nourrissons, des tout-petits, des enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire; ces derniers ont besoin de soins à certains moments avant la classe, durant l'heure du déjeuner et après la classe, pendant l'année scolaire et durant toute la journée lorsqu'il n'y a pas de classe. Il existe une grande variété d'établissements pour les petits Canadiens, mais, comme nous le verrons au cours du présent chapitre et des chapitres suivants, la quantité et la qualité des services sont fort inégales d'un bout à l'autre du pays. La facilité d'accès et le prix sont deux autres éléments problématiques.

DIVERSES OPTIONS ACTUELLES DE SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE AU CANADA

Les diverses options actuelles de services de soins à l'enfance au Canada peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les services de soins autorisés, les services de soins non autorisés et l'absence de services (p. ex. les enfants qui se gardent eux-mêmes).

Services de soins à l'enfance autorisés

Il existe deux sortes de services de soins autorisés. Le plus répandu est celui de la garderie publique. L'autre, moins connu, est le service de soins en milieu familial.

Garderies publiques

Toutes les provinces et les territoires, à l'exception des Territoires du Nord-Ouest où il n'existe aucune loi sur les services de soins à l'enfance,

accordent des permis à cette fin. Comme nous le verrons au chapitre 7, les lois des provinces et des territoires concernant le fonctionnement des garderies établissent non seulement les exigences en ce qui concerne l'équipement de ces établissements, mais aussi la formation pédagogique des employées et le nombre d'enfants par adulte. Ces garderies sont dirigées par des entreprises commerciales, par des organisations sans but lucratif ou par des agences gouvernementales.

Il se peut également que des directeurs d'entreprises décident d'ouvrir une garderie à l'endroit où leurs employés travaillent afin que ces derniers y amènent leurs enfants. Comme toutes les autres garderies, ces établissements doivent détenir un permis et se conformer aux règlements provinciaux ; toutefois, plus loin dans le présent chapitre, nous consacrons une section aux garderies subventionnées par l'employeur à cause des questions particulières qu'elles soulèvent.

Les garderies publiques offrent des soins collectifs aux nourrissons, ainsi qu'aux enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire. La plupart disposent d'un programme structuré comportant des jeux extérieurs et intérieurs, des moments calmes pendant lesquels les enfants écoutent des histoires, font du dessin et de l'artisanat ; elles prévoient également des repas et des goûters nourrissants. En général, elles ne dispensent leurs services que les jours de semaine, mais toute la journée. D'habitude, elles sont ouvertes de 7 h 30 à 17 h 30 ou 18 h 00. Certaines de ces garderies offrent des programmes à temps partiel aux enfants des maternelles et d'âge scolaire, avant et après l'école et durant les vacances ; cependant, elles sont rares au Canada. La qualité des services dispensés dans ces garderies varie considérablement selon les exigences liées à l'obtention des permis pour chaque province, la formation et les compétences et l'expérience du personnel, la conception des programmes, la disposition des lieux et les fonds disponibles.

Les principaux avantages des garderies autorisées par rapport aux autres options sont la sécurité, la compétence et l'expérience du personnel et la fiabilité de leurs services. Les normes provinciales et le contrôle des garderies sont généralement beaucoup plus stricts que dans le cas des garderies familiales autorisées. La présence de plusieurs adultes assure aux enfants une protection supplémentaire contre les mauvais traitements, la négligence et les accidents. Comme nous le verrons au chapitre 5, les employées de garderies publiques, en tant que groupe, beaucoup plus souvent que leurs homologues des garderies familiales, ont suivi des cours ayant particulièrement trait aux soins et à l'épanouissement des jeunes enfants. Les parents peuvent se fier aux soins que leurs enfants recevront chaque jour ; si l'une ou l'autre des responsables est malade ou en congé, la directrice de la garderie se chargera de lui trouver une remplaçante. Ces garderies offrent aussi beaucoup plus fréquemment que les garderies familiales des jeux spécialement adaptés à l'âge des enfants et des programmes détaillés destinés à accélérer le développement de l'enfant.

Les inconvénients que présentent ces garderies publiques sont les heures fixes d'ouverture, le prix élevé que les parents doivent payer, l'absence de places à temps partiel et, si les programmes sont mal conçus ou mal dirigés, une atmosphère impersonnelle ou institutionnelle.

Les lettres que le Groupe d'étude a reçues des parents confirment la grande qualité des services dispensés dans certaines garderies et les problèmes sérieux qui existent dans d'autres. De nombreux parents

soulignent qu'il est nécessaire d'effectuer une enquête minutieuse avant de mettre un enfant dans une garderie.

> *Après avoir effectué trois tentatives négatives auprès de gardiennes ordinaires, j'ai décidé de recourir à une garderie. Les monitrices et puéricultrices étaient assez bonnes, mais les problèmes n'en finissaient plus : infections constantes aux oreilles, lettres d'avis concernant des épidémies de parasites et locaux surpeuplés à un point particulièrement inquiétant. Deux fois en une semaine, je suis allée chercher mon fils qui n'était pas avec son groupe. Il se promenait à l'étage supérieur et personne ne s'en était aperçu.*
>
> *Heureusement, mon fils est en ce moment dans une garderie qui satisfait presque la moitié de mes exigences. Les repas sont bons, les classes sont petites et on ne l'a pas (encore) perdu. Il s'agit d'une garderie sans but lucratif, dirigée par une église. Elle ne vise pas à réaliser des profits ni à faire des économies, comme la plupart des autres. . .*
>
> *J'ai visité au moins une demi-douzaine de garderies avant d'en choisir une. J'ai vu cinq bébés enfermés dans une chambre non ventilée, malodorante, sous la surveillance d'une gardienne d'environ 18 ans. J'ai vu des tout-petits faire la queue pour n'importe quoi, même les toilettes. Je n'aimerais pas être le quinzième enfant à attendre pour aller aux toilettes.*
>
> *Megan Parker*
> *London (Ontario)*

En 1984, il y avait environ 150 000 places dans des garderies autorisées au Canada. Le tableau 3.1 indique leur répartition dans chaque province.

Outre ces places, des bandes indiennes de certaines provinces ont établi des garderies dans leurs réserves. Cependant, en dehors de l'Ontario, ces garderies ne sont pas autorisées par la province et elles ne figurent donc pas dans le total des places autorisées.

Services de soins en milieux familiaux autorisés

Il est vrai que les garderies familiales autorisées n'occupent qu'une très faible part du marché des services de soins à l'enfance autorisés ; il y en a cependant dans toutes les provinces et les territoires, sauf au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

En 1984, il n'y avait que 22 000 places de ce genre au Canada, comparativement aux 150 000 places offertes dans les garderies autorisées. Le tableau 3.2 indique, par province, la répartition des places dans les garderies familiales autorisées. Près des deux tiers des places se retrouvent en Colombie-Britannique et en Ontario.

Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, les places disponibles dans les garderies familiales sont surtout occupées par des nourrissons et des enfants d'âge scolaire, tandis que la plupart des places disponibles dans les garderies publiques sont occupées par des enfants d'âge préscolaire.

L'autorisation accordée aux garderies familiales de dispenser des services de soins à l'enfance s'effectue de deux façons au Canada. Dans

quelques provinces, ces maisons privées sont contrôlées par des agences autorisées par le gouvernement provincial à offrir de tels services dans un foyer. Il incombe alors à l'agence de recruter, de former et de surveiller les personnes qui dispensent les soins à domicile et qui relèvent d'elle. Au Québec, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Alberta, toutes les garderies autorisées sont affiliées à une agence. Dans d'autres provinces, c'est le gouvernement provincial ou territorial qui accorde directement un permis aux responsables de soins dans les garderies familiales; celles-ci sont inspectées de temps à autre. La fréquence des contacts entre les garderies et les fonctionnaires provinciaux varie d'une fois tous les deux ou trois mois au Manitoba, à une fois par année en Colombie-Britannique.

Pour les garderies familiales, les exigences liées à l'obtention du permis varient également d'une province à l'autre, mais elles sont généralement beaucoup moins rigoureuses que celles qui s'appliquent aux garderies publiques[1]. L'une des principales différences entre ces deux genres d'établissements porte sur la formation. Plusieurs provinces ont pris l'initiative d'offrir des cours aux responsables de garderies familiales, mais aucune d'entre elles oblige les responsables de garderies familiales autorisées à suivre officiellement des cours dans le domaine des soins à l'enfance ou du développement de l'enfant. Des services tels que la

Tableau 3.1

Places dans les garderies, par province et territoire — 1984

Province/Territoire	Places dans les garderies	% du total
Colombie-Britannique	12 729	9
Alberta	25 716	17
Saskatchewan	3 511	2
Manitoba	7 747	5
Ontario	51 450	34
Québec	39 582	26
Nouveau-Brunswick	2 914	2
Nouvelle-Écosse	4 133	3
Île-du-Prince-Édouard	711	1
Terre-Neuve	769	1
Yukon	378	*
T.N.-O.[a]	325	*
Canada total	**149 965**	**100**

Source : Santé et Bien-être social Canada, Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada 1984* Ottawa, 1985, p. 11.

Notes : *Moins de 0,3 %.

[a]Les fonctionnaires des Territoires du Nord-Ouest ont approuvé 325 places qui sont incluses même si les permis n'y sont pas obligatoires.

surveillance continue, l'aide et les conseils, des ateliers de formation, des joujouthèques et les interventions en cas de crise servent à améliorer les soins dans les foyers affiliés à une agence ou dans ceux du Manitoba où des fonctionnaires provinciaux remplissent les mêmes fonctions. Les foyers qui détiennent un simple permis de la province ou du territoire et que les fonctionnaires ne visitent pas souvent n'offrent guère plus d'avantages que les établissements non autorisés.

Les garderies familiales autorisées peuvent offrir des heures d'ouverture plus flexibles que celles des garderies publiques; elles dispensent des services dans un cadre domestique, ce que certains parents préfèrent. L'agence de surveillance peut fournir aux parents une liste de gardiennes d'enfants au cas où la gardienne habituelle serait malade ou en congé. Les inconvénients liés à ce genre de services sont le prix élevé ainsi que la question d'effectuer une surveillance constante satisfaisante et de contrôler la qualité. Autrefois, ce système était une solution de rechange peu coûteuse vis-à-vis les garderies publiques autorisées, mais aujourd'hui on reconnaît que la nécessité de rémunérer

Tableau 3.2

Places dans les garderies familiales autorisées, par province et territoire — 1984

Province/Territoire	Places dans les garderies familiales	% du total
Colombie-Britannique	8 214	38
Alberta	3 057	14
Saskatchewan	1 500	7
Manitoba	1 234	6
Ontario	6 000	28
Québec	1 519	7
Nouveau-Brunswick	néant	0
Nouvelle-Écosse	110	1
Île-du-Prince-Édouard	11	*
Terre-Neuve	néant	0
Yukon	8	*
T.N.-O.[a]	36	*
Canada total	**21 689**	**101****

Source : Santé et Bien-être social Canada, Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada, 1984* Ottawa, 1985, p. 12.

Notes : *Moins de 0,2 %.

**Le total n'arrive pas à 100 % parce qu'on a arrondi les chiffres.

[a]Les Territoires du Nord-Ouest n'exigent pas de permis ; les fonctionnaires ont approuvé ces 36 places pour déterminer l'attribution de subsides selon les revenus. Des travailleurs sociaux visitent ces foyers et en font une évaluation subjective.

raisonnablement les gardiennes et d'effectuer une surveillance suffisante des foyers dispersés dans un quartier engendre des frais généraux de service qui se comparent à ceux des garderies publiques autorisées[2].

Les garderies familiales autorisées sont si rares au Canada que bien peu de parents canadiens semblent être au courant de leur existence. Les lettres que les parents ont envoyées au Groupe d'étude mentionnent rarement ce genre de services et ceux de nos recherchistes qui ont interrogé les parents sur leurs préférences quant aux différentes options en vigueur en ont conclu que la plupart d'entre eux en ignoraient l'existence.

Services de soins à l'enfance non autorisés

La grande majorité des enfants canadiens est confiée aux soins de personnes non munies de permis. La nature officieuse de ces dispositions ne permet guère d'évaluer avec précision le nombre des enfants qui en font l'objet. Même si les chiffres empruntés aux études dont nous disposons varient, il semble que plus de 80 % des enfants confiés aux soins de personnes étrangères le sont à des établissements non autorisés[3]. Les parents assument l'entière responsabilité de la réglementation, du contrôle et de la surveillance liés à cette forme de services.

Les services de soins officieux peuvent être rendus au foyer de l'enfant ou à celui de la gardienne. Il est à peu près impossible de déterminer avec précision quelle est la proportion des enfants qui sont confiés à des personnes non munies d'un permis et qui sont gardés chez eux ou ailleurs. Les évaluations approximatives dont nous disposons pour la garde des enfants chez eux vont de 25 à 45 %[4]. Des études effectuées dans quatre villes canadiennes (Winnipeg, Montréal, Kitchener et la communauté urbaine de Toronto) ont donné les résultats suivants[5]. L'étude effectuée à Winnipeg signale que 29 % des familles ayant recours à des services officieux font venir des gardiennes ou des proches à la maison; l'étude de Kitchener révèle que 35 % des familles font garder leurs enfants à la maison; l'étude effectuée dans la communauté urbaine de Toronto mentionne que 36 % des répondants emploient des gardiennes à domicile. L'étude de Montréal indique que 45 % des gardiennes venant à domicile ne sont pas des parentes, tandis que 14 % sont des parentes qui assurent la garde des enfants dans un endroit non précisé.

Ces études nous apprennent également que le pourcentage des gardiennes qui sont des parentes de l'enfant varie, mais dans chacune des trois études qui ont tenu compte de cette variable, les gardiennes parentes ont pris soin d'au plus un enfant sur cinq (Winnipeg, 21 %; Montréal, 13,6 %; Kitchener, 7,1 %).

Confier un enfant aux soins d'une parente peut être avantageux pour celui-ci et pour la gardienne, mais les dossiers présentés au Groupe d'étude laissent entendre que ces services peuvent devenir un fardeau indésirable pour ces personnes. Une inquiétude souvent exprimée dans les dossiers présentés par des particuliers ou des groupes, notamment de Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest), vient de l'épreuve imposée aux femmes inuit âgées, qui doivent prendre soin de leurs petits enfants, et aux jeunes filles (quelques-unes ayant au plus 10 à 12 ans), qui doivent quitter l'école pour prendre soin d'enfants plus jeunes dans une localité où

il n'existe pratiquement pas d'autres formes de services de soins à l'enfance.

On ne s'entend pas sur les avantages et les inconvénients des services officieux de soins à l'enfance. Ces services non autorisés varient d'une qualité excellente à une qualité extrêmement mauvaise. Au mieux, les soins prodigués sans permis permettent d'accorder à l'enfant une attention personnelle dans une atmosphère familiale, souvent dans le propre entourage de celui-ci. Les gardiennes non autorisées procurent une plus grande latitude aux parents qui travaillent par roulement ou selon des horaires prolongés. Bon nombre de parents qui ont écrit au Groupe d'étude expriment leur satisfaction à l'égard de ce type de services officieux. Toutefois, d'autres aussi nombreux sont loin d'être satisfaits.

> *La femme à qui j'ai choisi de confier le soin de mes enfants est fort compétente. Je savais que c'était la personne adéquate quand j'ai vu mon bébé de 3 mois se blottir contre elle. J'ai été impressionnée non seulement par la sympathie qu'elle inspire, mais aussi par la propreté de son logement ; elle était habillée de façon soignée et c'était en quelque sorte une experte puisqu'elle avait élevé sept enfants.*
>
> *Germaine Coo*
> *Barrie (Ontario)*

> *Mais qu'est-ce qu'un enfant de 3 ans, sans parler d'un bébé de 18 mois, peut raconter au sujet de sa journée ? Les pleurs du matin nous en disaient long, mais il n'y avait pas d'autres meilleur choix, sauf que l'un de nous reste à la maison. Je crois que nous ne saurons jamais la vérité sur les longues journées de notre fille ; mais maintenant qu'elle s'exprime très bien, il arrive qu'elle se rappelle et nous raconte comment elle subissait la colère de la gardienne quand elle ne faisait pas son somme l'après-midi ; elle la saisissait par une jambe, la tenait la tête en bas et la secouait. J'en veux, non pas à la gardienne, mais à la société qui insiste apparemment pour que si les parents (les mères !) ne peuvent ou ne veulent pas rester à la maison pour prendre soin de leurs jeunes enfants, ils devront faire face à des solutions tout à fait insatisfaisantes.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Edmonton (Alberta)*

Les services de soins non autorisés ont pour principal inconvénient de n'être astreints à aucune norme, même minimale ; il n'existe aucun système de contrôle de la qualité auquel les parents peuvent se fier. Ceux-ci doivent s'en remettre à leur propre jugement quant à savoir si ces services non autorisés sont appropriés et satisfaisants ; de plus, ils n'ont guère la possibilité de surveiller la qualité des soins que l'enfant reçoit durant le jour.

> *Un jour, j'ai reçu un appel téléphonique de ma voisine qui me demandait si j'avais une gardienne à la maison. Le bébé avait commencé à pleurer peu après mon départ et des ouvriers qui posaient un toit neuf se demandaient si j'avais laissé le bébé seul à la maison. Quelques jours plus tard, j'ai découvert que ma gardienne s'était faite déposer le matin par son petit ami :*

ils avaient veillé toute la nuit. Elle était si fatiguée qu'après mon départ et celui des autres enfants pour l'école, elle alla dormir. Elle avait réglé le réveil pour 11 h 45, le temps de préparer un potage et un sandwich pour notre déjeuner.

Evelyn Murphy
Winnipeg (Manitoba)

J'ai eu recours à une étudiante qui avait suivi un cours de soins à l'enfance, donné par la Croix-Rouge : elle laissait ma fille seule à la maison pour faire de la motocyclette avec des amis.

Nom et domicile confidentiels

Afin de trouver un service acceptable, la plupart des parents doivent entreprendre un processus long et fatigant qu'ils doivent répéter un certain nombre de fois jusqu'au moment où leurs enfants, quand ils sont assez âgés, peuvent se passer de surveillance.

Enfants à clé

Bon nombre d'enfants canadiens sont laissés à eux-mêmes de façon constante ou temporaire pendant que leurs parents travaillent ou étudient. Ces enfants qui ont la clé de la maison sont généralement d'âge scolaire, mais on sait que des enfants d'âge préscolaire sont aussi laissés à eux-mêmes ou aux soins d'aînés qui sont eux-mêmes trop jeunes pour être laissés sans surveillance.

À cause de la protection de l'enfance et du droit pénal, les parents refusent d'admettre qu'ils laissent leurs enfants seuls. Par conséquent, il est difficile d'évaluer le nombre d'enfants en cause, mais les quelques données que nous possédons laissent croire que cette pratique est répandue dans les familles ayant des enfants d'âge scolaire (40 à 50 % selon certaines évaluations) et que le nombre de jeunes enfants laissés seuls est assez élevé pour causer des inquiétudes. Une étude effectuée par le Conseil de planification sociale de Winnipeg en 1984[6], prétend que 200 enfants d'âge préscolaire de cette ville avaient été laissés à eux-mêmes au cours de l'année précédente. Elle indique également que 200 autres enfants entre 5 et 8 ans devaient se débrouiller eux-mêmes régulièrement après l'école et que quelque 2 700 enfants entre 9 et 12 ans devaient prendre soin d'eux-mêmes après l'école. En 1979, le Rapport de la Commission canadienne de l'Année internationale de l'enfance, intitulé *For Canada's Children* (*Pour les enfants du Canada*), estimait que, cette année-là, il y avait eu plus d'un million d'enfants canadiens ayant la clé de la maison ; cela veut dire un enfant sur cinq.

Bon nombre de ces enfants sont en mesure de suffire à leurs besoins, mais ils ne sont pas prêts à faire face à des situations d'urgence, telles que les incendies, les effractions, les assauts ou la maladie. En outre, ces enfants sont privés des conseils et de l'affection nécessaires à un stade important de leur développement. De nombreux parents qui ont écrit au Groupe d'étude ont avoué leur frustration face à l'absence de services de soins pour les enfants de 6 à 12 ans après l'école et leur inquiétude au sujet des enfants laissés à eux-mêmes.

Je voudrais bien recevoir 10 ¢ par enfant qui arrivait à 8 h 10 et qui partait à 18 h 10 lorsque je remplaçais John English à

Etobicoke. Ils s'amusaient ou ils aidaient à faire le ménage, ou faisaient n'importe quoi pour rester avec un adulte au lieu de rentrer seuls à la maison.

Nom confidentiel
Toronto (Ontario)

Ce qui m'inquiète le plus c'est l'enfant de 5 à 12 ans qui est laissé sans surveillance avant la classe, le midi et après la classe. Comme cela doit être déprimant pour un enfant de cet âge d'être laissé seul à un stade où il a particulièrement besoin de sécurité. J'ai vu des enfants faire les cent pas au froid pendant une heure avant l'ouverture de l'école ou s'asseoir dans un hangar pour attendre que leurs parents reviennent de leur travail, ceci dans un quartier soi-disant riche.

Nom confidentiel
Waterloo (Ontario)

Dans mon quartier, il existe un besoin urgent de ce genre de service le midi ou après la classe. L'ancienne gardienne de mon fils prend soin de quelque chose comme de 10 à 30 enfants. Je ne la dénoncerai jamais pour la simple raison qu'elle assure un service dont nous avons désespérément besoin dans notre quartier.

Arlene Thorn
Winnipeg (Manitoba)

Comme vous pouvez probablement le constater maintenant, cela n'a pas été facile. Ce dont j'ai le plus peur, c'est de l'an prochain. Ma fille va alors commencer à fréquenter l'école et je ne sais pas ce que je vais faire. Comment expliquer à une enfant de 5 ans qu'elle doit prendre un autobus différent chaque fois que je change de quart? Elle est déjà confuse maintenant et elle ne va pas encore à l'école.

Charles Irving
Pictou (Nouvelle-Écosse)

LA QUESTION DES SUBVENTIONS

La question très controversée du débat sur les services de soins aux enfants, à savoir si on doit accorder des subventions aux garderies, revêt une certaine importance. Les garderies à but lucratif appartiennent à des particuliers, à des entreprises, à des compagnies à garderies-succursales multiples ou à des concessionnaires. Tous ces genres d'établissements existent au Canada. Les garderies sans but lucratif sont généralement subventionnées par des organismes communautaires tels que des églises ou des œuvres de charité dont les conseils d'administration sont formés de membres d'agences qui subventionnent, ou de coopératives diverses, dirigées par les parents des enfants qui fréquentent la garderie.

Subventions publiques

Dans deux provinces, l'Alberta et l'Ontario, un certain nombre de municipalités entretiennent des garderies à l'intention des enfants de la

localité, pour s'acquitter, en partie du moins, de la responsabilité des services de soins à l'enfance que le gouvernement provincial leur délègue. Cependant, les places que les municipalités offrent ne répondent qu'à une faible partie des besoins de ces provinces : 4 % en Alberta et 12 % en Ontario. Dans deux autres provinces, la Nouvelle-Écosse et le Québec, des lois permettent aux municipalités de demander un permis d'exploitation de garderie, mais une seule d'entre elles (Verdun, au Québec) s'est prévalue de cet avantage jusqu'à présent[7]. En 1984, il existait au Québec 13 189 places offertes, avant et après l'école, par les conseils scolaires de la localité et le ministère de l'Éducation, à des enfants d'âge scolaire.

En 1984, les garderies publiques ne totalisaient que 14 % des places. La plupart d'entre elles étaient dirigées par des groupes ou organismes privés sans but lucratif (48 %) ou par des entreprises privées (38 %).

Garderies à but lucratif ou non lucratif : un débat ouvert

Dans le monde des garderies, le débat est ouvert quant à savoir si celles qui sont subventionnées doivent être rentables. Les tenants de la rentabilité prétendent que la concurrence entraînerait une hausse des normes et une diminution de la bureaucratisation lors de la prise et de la mise en œuvre des décisions ; ils ajoutent que les garderies à but lucratif fournissent en ce moment un nombre important de places au Canada ; ces services, les familles canadiennes en ont grandement besoin.

Les adversaires des garderies lucratives prétextent que si l'objectif est de maximiser les bénéfices, la qualité des soins en souffre, car il faut réaliser des économies pour assurer des profits constants. Ces gens font aussi valoir que les places sont en ce moment trop rares pour que les garderies à but lucratif cherchent à faire augmenter les normes. Enfin, ils avancent que les garderies à but lucratif suscitent des coûts indirects importants en exigeant de la part du gouvernement une surveillance constante en vue de maintenir les normes, tandis que les garderies non lucratives s'autorégularisent plus efficacement.

Tableau 3.3

Parrainage des places dans les garderies autorisées en 1976 et 1984

Genre de parrainage	Places en 1976		Places en 1984	
	Nombre	%	Nombre	%
Public	9 882	13	20 268*	14
Sans but lucratif	34 380	44	72 115	48
À but lucratif	33 891	43	57 582	38
Total	**78 153**	**100**	**149 965**	**100**

Source : Santé et Bien-être social, Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada 1984* Ottawa, 1985, p. 10.

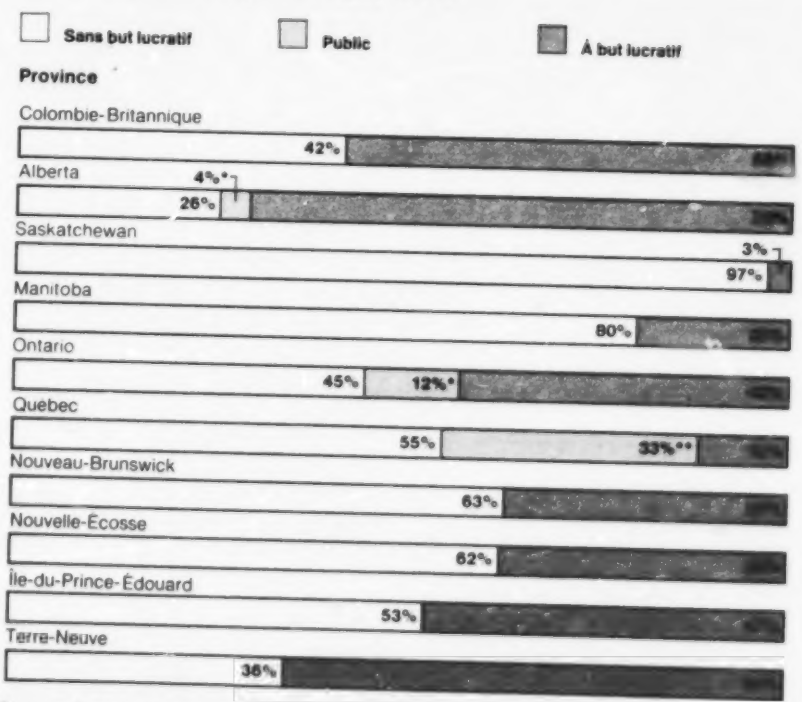
Notes : *Ce chiffre comprend 13 189 places dans les garderies pour enfants d'âge scolaire au Québec, relevant du ministère de l'Éducation et n'étant pas incluses dans les totaux des années précédentes.

Comme l'indique le tableau 3.3, même si le nombre de places dans les garderies lucratives a augmenté entre 1976 et 1984, leur part du marché global a baissé de 43 à 38 %. Malgré ce déclin, ce sont les garderies à but lucratif qui subsistent en majorité dans certaines provinces.

En 1984, 50 % à 60 % de toutes les places des garderies autorisées en Colombie-Britannique, en Alberta et à Terre-Neuve se rencontraient dans des garderies à but lucratif. Dans quatre autres provinces (Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard) plus d'un tiers des places se rencontraient dans des garderies à but lucratif. Comme l'indique la figure 3.1 les garderies lucratives sont moins généralisées en Saskatchewan, au Manitoba et au Québec.

FIGURE 3.1

Comparaison interprovinciale des places dans les garderies, selon le genre de parrainage, 1984



Source : Tiré de statistiques compilées par le Centre national d'information sur la garde de jour.

Notes : * Places administrées par les municipalités.

** Places destinées à des enfants d'âge scolaire et relevant du ministère de l'Éducation du Québec ou des conseils scolaires locaux. Elles sont apparues pour la première fois dans l'édition de 1984 de *Situation de la garde de jour au Canada*.

PRÉDOMINANCE DE CERTAINS SERVICES DE SOINS

La section précédente passait brièvement en revue les divers types de services de soins aux enfants existant au Canada. Cependant, comme nous l'avons noté, ces services ne sont disponibles que de façon très inégale et, souvent, les parents canadiens n'ont vraiment pas le choix quant au genre d'établissement dans lequel ils devront envoyer leur enfant. En effet, l'idée de choix implique que l'on dispose d'un certain nombre d'options. La rareté des services de garderie de qualité dans de nombreuses localités canadiennes limite pour bien des parents l'éventail des options. La présente section reprend les données disponibles sur la prédominance des différents types de services de soins à l'enfance selon leur âge, le revenu familial et d'autres facteurs. Le chapitre 4 étudiera jusqu'à quel point la situation actuelle répond aux besoins des familles et aux préférences des parents à l'égard de ces divers types de services.

Le Centre national d'information sur la garde de jour rapporte que, en 1984, les garderies publiques et les garderies familiales autorisées fournissaient 172 000 places, alors qu'on estimait à 2 millions les enfants de 0 à 12 ans dont des parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine. Même en réservant toutes les places de garderies autorisées aux enfants de ce groupe d'âge, seulement 9 % d'entre eux ont pu avoir une place dans des garderies cette année-là. Le tableau suivant, qui utilise les données fournies par le Centre national d'information sur la garde de jour, indique, pour quatre groupes d'âge[a], le nombre de places dans les garderies autorisées.

Tableau 3.4

Enfants occupant des places dans les garderies autorisées, 1984

Âge des enfants	Évaluation des besoins[a]	Nombre de places	Pourcentage des enfants servis
Enfants de 0-17 mois	133 000	11 622	8,7
Enfants de 18-35 mois	166 000	22 981	13,8
Enfants de 3 à moins de 6 ans	334 000	104 598	31,3
Enfants de 6 à moins de 13 ans	1 317 000	32 453	2,5
Total	**1 950 000**	**171 654**	**8,8**

Source : Santé et Bien-être social, Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada 1984*, Ottawa, 1985, pp. 14-17 ; données adaptées par le Groupe d'étude.

Notes : [a]Ces évaluations du nombre des enfants *dont les parents travaillent ou étudient au moins 20 heures par semaine* diffèrent légèrement des données présentées dans *Situation de la garde de jour au Canada 1984*. Ces dernières sont fondées sur le recensement de 1981 que le Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail a mises à jour en tenant compte des naissances et des décès et du vieillissement des enfants au cours de cette période. Au cours de cette même période, le taux de participation des mères des jeunes enfants à la population active, a augmenté considérablement. Ainsi, pour tenir compte de ces changements, nous avons majoré de 10 % l'évaluation du nombre d'enfants de moins de six ans et de 5 %, celle des enfants de 6 à 12 ans ; nous avons arrondi les chiffres pour compenser la marge d'erreur considérable inhérente à ces calculs. Toutefois, nous croyons que ces évaluations sont d'excellents indicateurs de l'ampleur des besoins de ce groupe. Nous reprenons cette étude au chapitre 4.

Que fait l'autre 1,8 million d'enfants canadiens pendant que leurs parents travaillent ou étudient ? Il est difficile d'obtenir des données précises puisqu'un si grand nombre d'enfants sont confiés à des services officieux ou sont laissés à eux-mêmes. Toutefois, au cours d'un projet de recherche entrepris pour le compte du Groupe d'étude, on a interviewé 336 familles canadiennes afin d'évaluer, entre autres choses, les modèles d'utilisation des différents types de services de soins à l'enfance[9]. Les résultats de cette étude ne permettent pas de présenter des statistiques concluantes sur la population canadienne en général ni sur les sous-groupes de population en particulier ; cependant, il est au moins possible d'en dégager une indication approximative de la prédominance des différents types de services de soins à l'enfance pour chaque groupe d'âge. Combinés aux résultats de quelques autres études, ces résultats fournissent des indices quant à la prédominance de certains types de services pour tel ou tel groupe d'âge.

Services de soins aux nourrissons

Les données fournies par le Centre national d'information sur la garde de jour indiquent que, en 1984, moins de 9 % des enfants de moins de 18 mois et 14 % des enfants de 18 à 35 mois dont les parents travaillaient ou étudiaient une bonne partie de la semaine, recevaient des soins dans des établissements autorisés. Environ 23 000 enfants de moins de trois ans recevaient des soins dans des garderies autorisées (soit 15 % des places des établissements autorisés) et 12 000 autres dans des garderies familiales autorisées (55 % des places de toutes les garderies familiales autorisées).

Une enquête menée, en 1984, par le Conseil de planification sociale de Winnipeg auprès de 2 220 familles ayant des enfants, révèle qu'un peu plus de 50 % des nourrissons exigeant des soins (moins de deux ans) étaient confiés à des gardiennes étrangères n'ayant pas de permis ; environ 42 % de ces enfants étaient confiés aux soins de proches et seulement 8,8 % étaient confiés à des garderies autorisées[10].

Une enquête menée par le Groupe national de recherche sur la garde des enfants pour le compte de notre Groupe d'étude auprès de parents canadiens dans 14 localités de tout le pays indique des tendances fort différentes, selon que la mère travaille à temps complet, à temps partiel ou est ménagère à temps complet.

Plus d'un quart des mères interrogées durant cette enquête, qui travaillaient à temps complet, mettaient leur bébé dans une garderie ; 38 % des mères s'étaient entendues avec leur mari ou une parente ; et 36 %, avec des étrangères. Les bébés des mères qui travaillent à temps partiel étaient moins souvent placés dans une garderie ou gardés par une parente, mais ils étaient plus souvent confiés à la garde du père ou d'une étrangère. Quant à la garde à domicile, dans plus de la moitié des cas, c'est le père qui est le principal pourvoyeur de soins aux bébés dont la mère elle-même n'est pas disponible ; viennent ensuite les proches.

Les chercheurs ont constaté que les parents prévoient souvent délibérément leurs heures de travail ou de cours de façon que l'un d'eux soit à la maison pendant que l'autre est absent. Il n'est pas surprenant de constater qu'une proportion de couples où la mère travaille ou étudie à temps partiel réussit à s'arranger de la sorte plus souvent que les couples qui travaillent à temps complet. Seulement trois (moins de 2 %) des

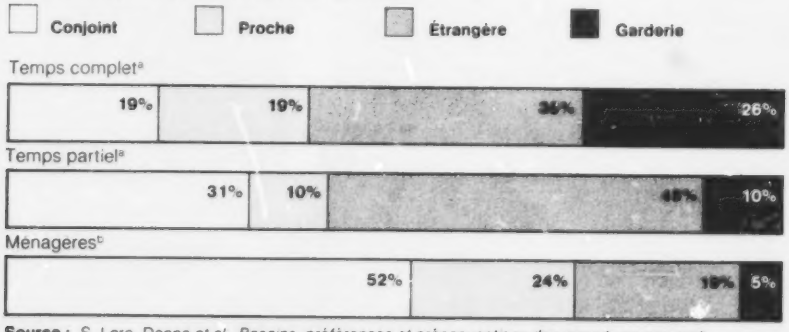
189 familles qui avaient recours régulièrement à des gardiennes pour leurs bébés ou leurs enfants d'âge préscolaire engageaient une bonne d'enfant ; sept familles utilisaient les garderies disponibles sur les lieux de leur travail (cinq bébés et deux enfants d'âge préscolaire) ; dans six de ces sept familles, la mère travaillait à temps complet.

Services de soins aux enfants d'âge préscolaire

Ce sont les garderies autorisées qui ont le mieux réussi à répondre aux besoins des enfants d'âge préscolaire. Selon les données présentées dans la publication *Situation de la garde de jour au Canada 1984*, 61 % des places dans les garderies autorisées sont occupées par des enfants d'âge préscolaire (de 3 à 5 ans inclusivement). En 1984, on comptait 98 000 enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des garderies autorisées et 7 000 autres, logés dans des garderies familiales autorisées ; ceci est une proportion plus élevée que pour n'importe quel autre groupe d'âge, mais représente tout de même moins du tiers des 334 000 enfants qu'on estime appartenir à ce groupe d'âge dont les parents travaillent ou étudient plus de 20 heures par semaine. Néanmoins, ces chiffres ne comptent pas les places à temps partiel offertes dans les maternelles pour lesquelles nous n'avons pas de données complètes[11].

FIGURE 3.2

Principaux types de services de soins à l'enfance non maternels, selon le statut professionnel de la mère



Source : S. Lero, Donna *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 45, série n° 5 (n° au cat. : SW43-1/5-1985F).

Notes : Le tableau comprend les peres dans le cas des familles monoparentales.

Dans ce cas-ci, un *bébé* est un enfant de moins de deux ans.

[a]Au travail ou aux études.

[b]Comprend les mères qui sont à la recherche d'un emploi et les ménageres à temps complet qui ont eu recours à une certaine forme de services de soins au cours de la semaine antérieure à l'entrevue.

L'étude du Conseil de planification sociale de Winnipeg sur les systèmes de services de soins aux enfants dans cette ville signale que, parmi les enfants d'âge préscolaire (de 2 à 5 ans) de l'échantillon, 41 % bénéficiaient de services autorisés, 39 % étaient confiés à des gardiennes privées et 25 %, à des proches.

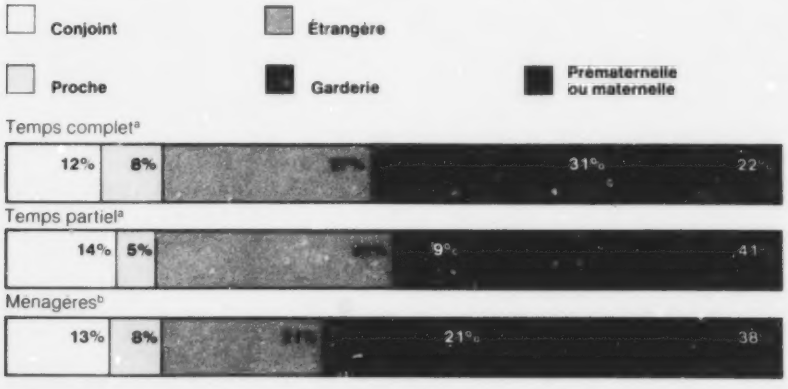
Comme nous l'avons déjà noté, cette étude estime que, à Winnipeg, 200 enfants d'âge préscolaire avaient été laissés à eux-mêmes à un moment ou l'autre au cours de l'année précédente[12]. Lors d'une enquête menée en 1976 sur les modèles de services de soins aux enfants dans la communauté urbaine de Toronto, un peu plus de 1 % des répondants ont admis ce même fait[13]. L'enquête faite pour le compte de notre Groupe d'étude a constaté qu'aucun parent ne laissait seuls des enfants d'âge préscolaire; toutefois, quatre familles laissaient régulièrement sans surveillance des enfants endormis pendant les travaux quotidiens de la ferme.

Pour ce qui est des enfants d'âge préscolaire, l'enquête de notre Groupe d'étude a constaté que les types de services de soins aux enfants utilisés par les parents étaient remarquablement semblables, peu importe le statut professionnel de la mère. Entre 50 et 60 % avaient surtout

---

FIGURE 3.3

Principaux types de services de soins aux enfants d'âge préscolaire, selon le statut professionnel de la mère



Source : S. Lero, Donna *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 45, série nº 5 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

Notes : Ce tableau comprend les pères dans le cas des familles monoparentales.

Par enfant *d'âge préscolaire* on entend un enfant de deux à cinq ans inclusivement.

[a]Comprend les étudiants.

[b]Comprend les mères qui sont à la recherche d'un emploi et les ménagères qui ont eu recours à une forme quelconque de services de soins aux enfants la semaine précédant l'entrevue.

recours à des garderies, à des maternelles ou à des prématernelles. Les mères qui travaillaient ou étudiaient à temps complet utilisaient le plus souvent les garderies; les mères travaillant à temps partiel et les ménagères utilisaient davantage les maternelles et les prématernelles. Cependant, il importe de reconnaître que certains parents travaillant à temps complet ont recours aux maternelles et aux prématernelles et que certaines ménagères ont recours aux garderies.

La proportion des familles qui font appel au conjoint, aux proches et aux étrangers pour garder les enfants était aussi assez semblable, peu importe le statut professionnel de la mère. Les mères d'enfants d'âge préscolaire se fiaient beaucoup moins à leur conjoint ou à leurs proches pour garder leurs enfants que les mères de bébés.

Sur les 110 familles ayant des enfants d'âge préscolaire, interrogées lors de cette enquête, vingt avaient régulièrement recours à une combinaison de systèmes (18 %). Une proportion beaucoup plus faible de familles ayant des bébés (7 %) et des enfants d'âge scolaire (1 %) avait régulièrement recours à une telle combinaison. La combinaison de plusieurs systèmes est le plus souvent utilisée lorsque le conjoint ou le proche est disponible une partie du temps, lorsque des enfants de cinq ans sont confiés une partie de la journée à des maternelles et lorsque les heures de travail de la mère se prolongent dans la soirée.

Les parents savent combiner les systèmes de plusieurs façons positives. Certains emploient des gardiennes qui vont conduire et chercher les enfants à la maternelle; d'autres profitent de leur heure de déjeuner pour le faire eux-mêmes. Une famille interrogée s'était entendue avec une compagnie de taxi pour qu'elle aille régulièrement chercher l'enfant et le conduise chez sa grand-mère. Dans une autre famille, une fillette de cinq ans, après la maternelle, se rendait à une garderie que la mère et l'enfant aimaient bien; pourtant, la fillette devait se rendre seule à pied à la garderie à cinq rues de là, en franchissant plusieurs intersections.

L'enquête du Groupe d'étude a révélé que les parents célibataires de jeunes enfants, travaillant tard le soir, étaient particulièrement malheureux et mécontents du manque de souplesse des horaires des garderies. Une mère qui travaillait jusqu'à 18 heures a montré à l'interviewer un avis écrit qu'elle avait reçu de la garderie et qui lui faisait part du nouveau règlement : la garderie fermerait à 17 h 30 précises et la police viendrait à ce moment-là ramasser les enfants retardataires. Au moment de l'entrevue, cette personne cherchait une gardienne.

Services de soins aux enfants d'âge scolaire

Le manque de coordination entre les heures de classe et de travail, de même que les jours de congé et la fermeture des écoles pour les journées pédagogiques des professeurs créent de graves problèmes pour les parents qui doivent faire garder leurs enfants, comme nous le verrons au chapitre 4. Un grand nombre d'entre eux laissaient les enfants à eux-mêmes au moins durant une partie de ces périodes. En fait, cette pratique est si répandue qu'elle semble être le système dominant chez les enfants de 6 à 12 ans. Quelques-uns de ces enfants restent seuls pendant de courtes périodes chaque jour avant ou après l'école; cependant, d'autres sont laissés à eux-mêmes beaucoup plus longtemps, ainsi que durant les congés scolaires.

Ce sont les enfants d'âge scolaire de 6 à 13 ans qui forment le plus grand groupe ayant besoin de surveillance; mais ce sont ces enfants par contre qui occupent le plus petit nombre de places dans les garderies autorisées. Selon les données fournies en 1984 par le Centre national d'information sur la garde de jour, seulement 32 000 places des garderies autorisées étaient réservées aux enfants d'âge scolaire, ce qui permettrait à seulement moins de 3 % des enfants de parents au travail ou aux études plus de 20 heures par semaine de se faire garder. De ces places, 91 % se trouvaient dans des garderies publiques et 9 %, dans des garderies familiales.

Les programmes autorisés pour ce groupe d'âge ont été lents à démarrer au Canada. En 1979, le gouvernement du Québec permettait aux conseils scolaires d'offrir des services de soins à des enfants d'âge scolaire et préscolaire si les parents en faisaient la demande dans une école. En pratique, il s'agissait de fournir lieux et aide technique aux parents désireux de mettre sur pied des services de ce genre[14]. Depuis lors, on a créé 13 000 places autorisées dans la province. Dans d'autres régions, les conseils scolaires prennent la responsabilité d'élaborer des programmes pour prendre soin des enfants avant et après l'école; sans fonds additionnels, les progrès sont lents. L'enquête de 1981 de Statistique Canada révèle que, à l'échelle nationale, seulement 2 % des enfants profitaient de ces programmes organisés par les écoles. À Winnipeg, 11 % des enfants d'âge scolaire étaient confiés à des garderies autorisées en 1984. Les chercheurs du Groupe d'étude ont découvert que le degré de participation aux programmes autorisés dépendait de l'existence même de ces programmes dans chaque école.

Voici les résultats généraux de chacune de ces enquêtes : celle de Statistique Canada constate que, en 1981, 55 % des enfants d'âge scolaire se gardaient eux-mêmes, 16 % étaient gardés par des aînés et 2 % étaient inscrits à des programmes mis sur pied par l'école. Des proches prenaient soin de 9 % des enfants et les autres 17 % faisaient l'objet de toute une gamme d'arrangements[15].

L'étude du Conseil de planification sociale de Winnipeg indique que 43 % des enfants d'âge scolaire étaient laissés seuls ou étaient gardés par leurs aînés et que 11 % profitaient de services autorisés. Un autre groupe de 33 % était confié à des gardiennes du marché officieux; les proches s'occupaient de 12 % des enfants[16].

L'enquête menée pour le compte du Groupe d'étude observe que les modèles d'utilisation des divers types de services de soins pour les enfants d'âge scolaire étaient à peu près identiques chez les familles où les mères s'occupaient à temps plein de leurs enfants et chez les familles où les mères travaillaient ou étudiaient à temps partiel; 45 % de chaque groupe se fient en premier lieu au conjoint pour s'occuper des enfants, comme l'indique la figure 3.4. Les divers services choisis par les familles où la mère travaille à temps complet sont très différents. Ces familles ont recours à divers moyens : les maris (17 %), les proches (17 %), les étrangers (17 %); des programmes de soins aux enfants avant et après l'école (22,6 %) et les aînés (20,6 %).

Selon cette enquête, 23 % des employées à temps complet avaient recours aux programmes d'avant ou d'après l'école, de même que 10 % des ménagères et des employées à temps partiel. Nos chercheurs ont cependant découvert que le recours à ces programmes était tout à fait localisé (surtout au Manitoba). Les parents interrogés ont mentionné que,

là où ces programmes existent, ils ont tendance à attirer les enfants de six à huit ans et à moins intéresser les plus vieux.

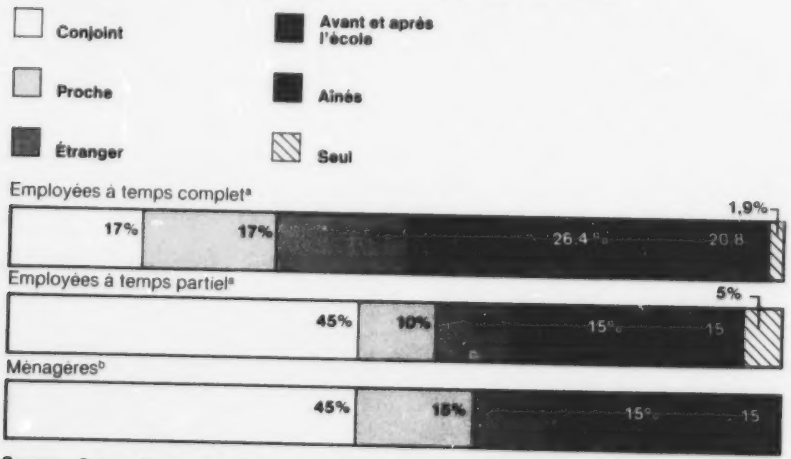
Des 93 familles ayant des enfants d'âge scolaire, qui ont été interrogées par nos enquêteurs et qui avaient recours à une certaine forme de soins autre que ceux assurés par la mère, une seule d'entre elles a indiqué que son enfant passait une grande partie de ses heures après l'école seul à la maison ; 16 familles ont mentionné que la surveillance par les aînés constituait la principale forme de garde non maternelle (dans 11 d'entre elles, la mère travaillait à temps complet). Cependant, 27 familles (29 %) ont avoué que leur enfant avait passé quelque temps seul ou sous la surveillance d'aînés au cours de la semaine qui avait précédé l'enquête. Ces arrangements sont presque trois fois plus fréquents dans les familles monoparentales que dans les familles biparentales.

Revenu familial et choix des services de soins

Les recherches existantes expliquent peu la façon dont certains facteurs, comme le revenu familial, influent sur le choix des services de soins aux enfants. Toutefois, les parents et les dispensateurs de soins savent bien que ceux qui ont recours aux garderies autorisées sont surtout les parents

FIGURE 3.4

Principaux types de services de soins aux enfants d'âge scolaire, selon le statut professionnel de la mère



Source : S. Lero, Donna *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 45, série nº 5 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

Notes : Ce tableau comprend les pères dans le cas des familles monoparentales.

[a]Comprend les étudiants.

[b]Comprend les mères à la recherche d'un emploi et les ménagères qui ont utilisé une forme quelconque de garde la semaine précédant l'enquête.

à faible revenu qui ont droit aux prestations et les hauts salariés qui en ont les moyens.

> *Pour ceux qui utilisent des garderies, il n'y a que deux classes qui peuvent en profiter : les très pauvres et les très riches. Les très pauvres bénéficient de la subvention et les riches en ont les moyens.*
>
> *Jocelyne Therriault*
> *Comté de Rimouski (Québec)*

Les parents à faible revenu semblent former une grande partie du groupe de familles utilisant les services des garderies familiales autorisées, probablement parce que le permis est une condition d'octroi de prestations dans la plupart des provinces. Une étude réalisée sur les garderies familiales autorisées effectuée en Ontario en 1983 révèle que 70 % des utilisateurs de ces services étaient des petits salariés, 5 % seulement étaient des moyens salariés et 20 % touchaient un revenu annuel supérieur à 35 000 $[17]. Une étude sur les utilisateurs de services de soins à l'enfance, réalisée en 1981 à Kitchener (Ontario), indique que tous ceux qui avaient recours aux garderies familiales autorisées étaient des petits salariés qui recevaient des prestations[18].

Une étude menée en 1981 sur la Rive-sud de Montréal indique également que, parmi les familles qui utilisaient des garderies, 30 % avaient des revenus inférieurs à 16 000 $; sur ce nombre, les deux tiers étaient des familles monoparentales ; à l'autre extrême, 47,7 % avaient un revenu supérieur à 26 000 $ et la grande majorité était des familles biparentales. Seulement 20 % de l'échantillon de cette étude se classaient parmi les moyens salariés avec un revenu de 16 000 $ à 26 000 $, ce qui représentait le revenu moyen des familles québécoises en 1981[19].

Une étude sur les modèles de services de soins aux enfants de la communauté urbaine de Toronto signale que les hauts salariés et les petits salariés utilisaient les mêmes services. En plus de recourir en général aux garderies autorisées, ces deux groupes avaient souvent recours à des gardiennes privées. L'étude conclut que ces gardiennes privées semblent plus rester chez elles dans le cas des petits salariés et à se rendre au domicile des hauts salariés[20]. L'enquête de 1981 de Statistique Canada sur les services de soins aux enfants confirme que, en comparaison à d'autres groupes, les hauts salariés emploient plus de gardiennes à leur domicile[21].

Les moyens salariés semblent se fier au marché officieux des services de soins aux enfants. Seulement 10 % des moyens salariés figurant dans l'étude de la communauté urbaine de Toronto[22] et 20 %, dans l'étude de Montréal[23], avaient recours à des garderies.

L'enquête de Statistique Canada de 1981 indique que, parmi tous les groupes de revenus, un taux élevé d'enfants d'âge scolaire se gardent eux-mêmes, mais ce taux est moins élevé dans le cas des hauts salariés[24].

Autres facteurs influant sur les modèles d'utilisation des services de soins

La qualité des services locaux et leur disponibilité, le prix et l'aide financière publique, les heures d'ouverture, l'emplacement, le caractère ethnique et les besoins particuliers de la famille ou des enfants sont tous

des éléments qui influent sur le choix de l'un ou l'autre type de services. La section qui suit présente les données que nous possédons sur certains de ces éléments.

Une autre variable importante est le nombre et l'âge des enfants dans la famille. L'enquête de notre Groupe d'étude a conclu que les parents font plus d'efforts pour confier leurs enfants à des étrangers chez eux s'il y a au moins deux enfants dans la famille qui ont besoin de soins et que l'un d'eux est un bébé ou un enfant d'âge préscolaire.

SERVICES DE SOINS POUR TOUS LES PETITS CANADIENS

Services de soins aux enfants autochtones

Les Canadiens autochtones, en tant que groupe, ne sont pas bien nantis en ce qui concerne le système des services de soins aux enfants. Les Amérindiens ont mis sur pied quelques garderies dans leurs réserves, mais comme on peut le voir sur le tableau suivant, ces garderies sont réparties de façon inégale sur le territoire national.

Tableau 3.5

Places dans les réserves indiennes par province et territoire — 1984

Province / Territoire	Nombre de places
Sud de la Colombie-Britannique	inconnu
Nord de la Colombie-Britannique	10
Alberta	542
Saskatchewan	0
Manitoba	62
Ontario	808
Québec	10
Nouveau-Brunswick	0
Nouvelle-Écosse	0
Île-du-Prince-Édouard	0
Terre-Neuve	0
Yukon	0
T.N.-O.	0
Total	**1 432**

Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Dans la plupart des bandes, les enfants n'ont pas accès aux garderies et certains indices laissent croire que bon nombre de ces garderies sont mal installées.

> *Notre garderie est vide en ce moment : il n'y a pas de jouets (à part quelques objets usagés donnés par des gens qui contribuent à d'autres programmes communautaires), pas de papier, de matériel scolaire, de programme systématique d'apprentissage, de literie, ni de fournitures scolaires. En bref, nous fonctionnons avec le plus strict minimum. Nos travailleuses sont tendres et compatissantes, mais elles sont découragées de ne pas avoir de matériel, même de fortune, que les enfants pourraient utiliser. Le potentiel de notre garderie et de nos monitrices pourrait servir de modèle à d'autres établissements si nous disposions des ressources voulues pour appliquer nos méthodes et réaliser nos objectifs.*
>
> *Amy Hayden*
> *Réserve Roseau nº 2 (Manitoba)*

Trois motifs militent en faveur de l'établissement de garderies dans les réserves : prendre soin des enfants de parents qui travaillent, posséder un milieu favorable à la transmission de la langue et de la culture indigènes à la plus jeune génération de la bande et créer une ambiance stimulante qui prépare les enfants autochtones à l'école.

Rares sont les programmes spécialisés de garde d'enfants offerts aux Amérindiens hors des réserves, ou aux familles indiennes non inscrites, métisses ou inuit. Les étudiantes indiennes inscrites reçoivent du ministère des Affaires indiennes et du Nord une allocation qui assure les frais de garderie, mais vu que les places sont rares de nombreux problèmes se posent. En consultant les femmes autochtones du Nouveau-Brunswick, le Groupe d'étude a appris quelles étaient les difficultés particulières qui attendent les mères indigènes se rendant dans des centres urbains pour étudier. Non seulement elles ont du mal à trouver des places pour leurs enfants dans des endroits convenables, mais une fois qu'ils sont admis dans des garderies reconnues, les enfants indigènes subissent un choc culturel et sont coupés de leurs traditions culturelles.

La population inuit vit dans des localités reculées où il n'existe à peu près pas de services de garde. Ceux qui existent exigent des frais dépassant les moyens des parents qui travaillent. Les familles confient donc leurs enfants aux grands-parents et à des fillettes. Au cours des rencontres qui ont eu lieu à Frobisher Bay, le Groupe d'étude a appris que les grands-mères souvent ne prisent guère cette lourde responsabilité et que les fillettes doivent manquer l'école pour prendre soin des petits. Grâce à une subvention fédérale, une garderie pour enfants inuit et non autochtones a réussi à fonctionner pendant trois ans à Frobisher Bay, mais elle a dû fermer ses portes lorsque l'aide financière a pris fin et que la personne qui dirigeait l'établissement a quitté les lieux. En ce moment, il existe dans les localités du Nord un besoin pressant de mettre sur pied des garderies de qualité.

Services de soins aux enfants infirmes et handicapés

Bien des gens pensent que l'intégration des enfants handicapés dans un milieu de garde collective, surtout entre trois et cinq ans, est essentielle pour que ces enfants soient acceptés par leurs compagnons ou leurs

compagnes, pour qu'ils s'adaptent au plan social et affectif au monde des enfants normaux, pour assurer la continuité entre le programme préscolaire et le programme scolaire et, en général, pour permettre aux personnes handicapées de s'assimiler à la société et d'y être acceptées. On a découvert que la stimulation et le défi procurés par les garderies publiques ou les garderies familiales de qualité, ainsi qu'une proportion idéale gardienne-enfants favorisent le développement intellectuel, améliorent la santé mentale et la faculté d'adaptation chez l'enfant handicapé.

En principe, la plupart des provinces et des territoires favorisent l'intégration d'une partie ou de la totalité des enfants infirmes ou handicapés dans les garderies publiques. La plupart des gouvernements provinciaux offrent tous, à cette fin, de l'aide sous différentes formes, notamment des indemnités quotidiennes, des subventions pour la rénovation, l'achat de matériel, la formation et le transport du personnel[25]. Certaines garderies ont profité de ces subventions pour intégrer des enfants handicapés aux autres. En ce moment, nous ignorons le nombre de garderies qui accueillent des enfants handicapés, le genre de handicaps qui sont acceptés, le nombre d'enfants handicapés qui ont été intégrés dans ces garderies ou le degré de réussite de cette intégration.

> *. . .il est déficient mental. Je veux vous dire que j'ai essayé de le faire entrer dans une garderie ou une maternelle, mais elles m'ont toutes dit que c'était difficile de prendre un enfant comme lui. Et pourtant il a droit à autant de soins et d'attention que les autres enfants.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Saint-Léonard (Québec)*

Les lettres des parents indiquent que, malgré les règlements favorables à l'intégration, les possibilités de mettre des enfants infirmes ou handicapés dans des garderies publiques sont très limitées. Les dossiers présentés par des groupes de pression confirment cette situation. Dans certains cas, comme le mentionne un document envoyé par la Ligue des handicapés physiques du Manitoba, les garderies ignorent souvent qu'elles pourraient recevoir des subventions. Il n'est pas rare que les parents eux-mêmes ignorent les possibilités qui s'offrent à eux. Bon nombre de garderies hésitent à accepter des enfants handicapés parce qu'elles n'ont pas le personnel compétent pour en prendre soin ou que leur surveillance exige une proportion personnel-enfants beaucoup plus élevée.

Une enquête sur les garderies menée par l'Association de la paralysie cérébrale du Québec indique que 20 % des garderies du Québec comptent au moins un enfant handicapé, que 70 % d'entre elles sont disposées à prendre soin d'enfants handicapés, mais n'ont reçu aucune demande à cette fin, et que 10 % de ces établissements ne sont pas ouverts à cette idée. Il se peut que l'une des raisons de cette constatation soit que, même si bon nombre de garderies sont équipées ou peuvent s'équiper pour recevoir des enfants handicapés, les parents de ces enfants doivent rivaliser avec les autres parents puisqu'il y a un nombre limité de places.

Dans certaines localités, il existe des programmes indépendants pour les enfants handicapés. Par exemple, la Société du timbre de Pâques offre des heures de services de soins aux enfants arriérés

mentaux, des activités quotidiennes récréatives et des programmes préscolaires spécialisés. Ces programmes procurent aux parents un temps de repos pendant que l'enfant profite de séances de thérapie ou de stimulation.

Les parents d'enfants infirmes ont également signalé de sérieuses difficultés à trouver des services privés satisfaisants.

> *Je suis mère d'un garçon de 14 ans qui est gravement handicapé par une paralysie cérébrale et qui est confiné à un fauteuil roulant. Il devient de plus en plus difficile d'engager des gardiennes après les heures de classe ou quelqu'un qui en prendrait soin les jours de congé. Ou bien il nous faut « séduire » des adolescentes ou des mères de famille pour prendre soin de notre fils en leur offrant 3 à 4 $ de l'heure ou bien mon mari ou moi devons simplement prendre congé. Nous savons qu'élever un enfant handicapé à la maison constitue à long terme un énorme fardeau financier ; nous devons donc garder notre emploi et ne pas risquer de le perdre ni de compromettre nos chances d'avancement à cause d'absences trop fréquentes. Pour bien des parents d'enfants handicapés, cette situation est intolérable.*
>
> *Tout autant que les parents d'enfants d'âge préscolaire nous avons besoin de garderies pour nos enfants et nos adolescents. Il nous faut un endroit où laisser nos enfants après la classe et les jours de congé entre les mains de gardiennes compétentes qui en prendront soin et les occuperont à des activités formatrices jusqu'à ce que les parents viennent les chercher après leur travail.*
>
> *Victoria Schaum*
> *Saint-Bruno (Québec)*

Services de soins aux enfants d'immigrants

Le taux de participation au marché du travail des femmes nées à l'étranger est plus élevé que celui des femmes nées au Canada et les immigrantes occupent généralement des emplois à faible revenu et exercent des métiers dans des usines où elles n'ont guère de pouvoir sur leur horaire ou sur leurs conditions de travail[26]. Bon nombre d'entre elles doivent compter sur le transport public pour se rendre au travail ou pour conduire leurs enfants à la garderie ou les en ramener. Les principaux problèmes de ces familles sont l'existence ou non de garderies, leur facilité d'accès et leur prix. Les familles d'immigrants ont aussi des difficultés à obtenir les indemnités prévues parce qu'elles connaissent mal le système et la langue utilisée.

Dans un dossier présenté au Comité permanent sur le développement social, les femmes qui travaillent avec des immigrantes se sont dites inquiètes de voir que certains parents étaient forcés de laisser à eux-mêmes des enfants même d'âge préscolaire. D'autre part, l'étude menée en 1984 par le Conseil de planification sociale de Winnipeg constate que les immigrants récemment arrivés étaient moins enclins que les Canadiens anglophones et francophones à laisser leurs enfants seuls après la classe[27].

Selon l'enquête sur les modèles de services de soins à l'enfance dans la communauté urbaine de Toronto, 63 % des répondants dont l'anglais n'était pas la langue maternelle confiaient à des proches la garde de leurs enfants, et 30,9 % avaient recours à des gardiennes. Cependant, lorsqu'on demandait à ces personnes quelle forme de garde elles préféreraient pour leur enfant de trois ans, la majorité s'est prononcée en faveur des garderies, pour la raison que ces établissements préparent mieux l'enfant à s'adapter à l'école et lui donnent l'occasion d'apprendre l'anglais et le français[28].

Services de soins utilisés par les ménagères

Lorsqu'on parle de la garde des enfants, on oublie souvent les mères de famille ménagères. Et pourtant, elles aussi doivent confier leurs enfants à des gardiennes. L'enquête sur les services de soins à l'enfance menée en 1981 par Statistique Canada indique que 35 % des bébés et des enfants d'âge préscolaire dont la mère ne faisait pas partie du marché du travail étaient régulièrement confiés à des gardiennes. Sur ce nombre, 60 % fréquentaient des maternelles ou des prématernelles, et 8 %, des garderies. Les autres étaient gardés à la maison ou au domicile de personnes non parentes[29].

L'enquête du Groupe d'étude révèle que presque la moitié (46,6 %) des ménagères interrogées avaient régulièrement recours à au moins un mode de garde. Elles comptaient très souvent sur le conjoint (52 %) ou sur des proches (24 %) pour garder les bébés. Cependant, pour leurs enfants d'âge préscolaire, elles avaient plutôt recours aux maternelles et aux prématernelles (38 %), aux garderies (21 %) ou à des gardiennes (21 %). Pour les enfants d'âge scolaire, elles se fient surtout à leur conjoint comme appoint (45 %), mais 25 % des mères de famille qui devaient régulièrement prendre d'autres dispositions avaient surtout recours à des programmes avant et après l'école, à des programmes récréatifs ou à des personnes non parentes.

Plusieurs programmes spécifiques offrant des services d'aide aux mères fonctionnent bien. Bon nombre de quartiers organisent des coopératives de garde et quelques parents ont accès à des centres de ressources. À Ottawa, par exemple, le Centre pour parents de ressources préscolaires offre un établissement d'accueil pour parents et enfants, une joujouthèque, une collection de livres et d'articles sur les « techniques » parentales, ainsi que de nombreuses activités que les parents et les enfants peuvent partager. Les bibliothèques publiques et les centres communautaires locaux offrent souvent, les jours de semaine, des programmes qui intéressent les enfants d'âge préscolaire. Néanmoins, les garderies publiques fiables et de bonne qualité sont une denrée très rare au Canada.

Services de soins aux enfants des régions rurales

La plupart des études sur les services de soins à l'enfance portent sur les régions urbaines. Les lettres et les dossiers adressés au Groupe d'étude indiquent que les familles habitant des régions rurales éprouvent des difficultés particulières à trouver des services satisfaisants. Les garderies publiques ou les garderies familiales autorisées sont rares dans les petites localités canadiennes. Les enfants de ces régions ne disposent pas souvent de services supplémentaires tels que les groupes de jeux

organisés et les prématernelles. Il peut aussi être difficile de trouver des services officieux dans les régions où toute la population participe aux travaux saisonniers, tels que la pêche et l'agriculture.

Je déplore l'absence de garderie avec personnel compétent dans les petits villages comme le nôtre. J'espère que vous pouvez peut-être nous aider.

Jacqueline Girard
Sacré-Cœur (Québec)

En plus des problèmes liés au choix restreint des services offerts à toutes les familles rurales, les familles de cultivateurs ont des problèmes propres aux travaux agricoles eux-mêmes. Une étude du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario souligne qu'il est erroné de considérer comme ménagères satisfaites les fermières[30]. Les fermières participent pendant de nombreuses heures aux travaux et à la gestion de la ferme.

Il n'y a aucune forme d'aide en milieu rural, on ne pense qu'aux femmes qui travaillent soi-disant « à l'extérieur ». Notez que je ne suis pas la « collaboratrice » de mon mari à la ferme, je suis son associée et de ce fait véritablement « agricultrice » et fière de l'être ; mais, toutes les femmes « collaboratrices » vivent le même problème et je ne suis sûrement pas la seule à m'être fait dire : « Mais toi, tu ne travailles pas ! ».

Karmen Bordeleau
Saint-Stanislas (Québec)

En outre, bien des femmes travaillent également en dehors de la ferme pour apporter à la famille un supplément de revenu. Les travaux de la ferme, souvent saisonniers, s'étalent sur de longues heures. L'image des enfants qui s'amusent dans la grange peut séduire les citadins, mais les fermes modernes peuvent être dangereuses pour les enfants qui sont exposés à toutes sortes de matériels lourds et de produits chimiques.

Je suis une femme de fermier et je travaille en ville à temps complet. Mon mari s'occupe des enfants jusqu'à leur deuxième année, après quoi nous avons recours à la garderie locale . . . Notre problème le plus grave, c'est la période des deux premières années : il faut emmener les bébés à la porcherie ou dans les champs sur les machines, ou les laisser seuls à la maison. Ce sont des situations dangereuses qui ralentissent les travaux de la ferme. Il n'y a que peu ou pas de voisines qui sont libres pour aider, car la plupart des femmes du rang travaillent aussi à l'extérieur. Nos parents les plus rapprochés habitent à 24 km de chez nous. Parfois je m'inquiète beaucoup. . .

Nom confidentiel
Atwood (Ontario)

Nous avons une ferme laitière, un enfant de deux ans et un de quatre ans qui habitent avec nous. Nous utilisons tous les jours de grosses machines et ces enfants sont constamment exposés à des dangers. Il n'est pas possible d'engager une ménagère à temps complet, ni un garçon de ferme. Il est très décourageant de se trouver dans une situation où, au point de

vue économique, il ne vaut pas la peine d'avoir un emploi a temps complet, alors qu'un des conjoints travaille déjà de 60 à 80 heures par semaine, sept jours par semaine . . . Il nous serait très utile de disposer d'un centre d'accueil pour les enfants, qui ne coûterait pas une fortune. Les agriculteurs souffrent du grand inconvénient de vivre à la campagne où les salles d'exercices du YMCA ou du YWCA n'existent pas, ni de garderies, etc. Cela veut dire que nos enfants ne peuvent jouir des mêmes installations que leurs camarades de la ville.

Vivian MacAulay
Souris (Île-du-Prince-Édouard)

Des garderies rurales semblables à celle de la ville seraient utiles et aideraient à prévenir des accidents ; bien des parents emmènent leurs enfants sur les machines et les tracteurs. Les régions rurales ont été fort négligées à cet égard.

Heather & Earl Morwood
Strathroy (Ontario)

Je ne verrais pas la responsable d'un magasin avec ses petits dans les jambes ou encore une infirmière, ou toutes les autres femmes de carrière qui aiment ou doivent travailler à l'extérieur, leurs gamins à leur jupe durant leur travail . . . c'est pourtant le cas des femmes d'agriculteurs qui veulent participer aux travaux de la ferme.

Jacqueline Bôcly
Beauce-Nord (Québec)

Quelques garderies mises sur pied dans des régions rurales ont connu un grand succès. En 1984, avec l'appui des fermières intéressées de l'Ontario, et dans le cadre du Programme fédéral des emplois d'été, on a mis sur pied un projet pilote de garde d'enfants dans le comté de Bruce, en Ontario. Ce fut un succès. On a engagé quatre étudiantes spécialisées pour assurer la garde d'enfants à domicile une journée par semaine dans 20 familles agricoles. De même, à l'Île-du-Prince-Édouard, un programme de ressources mobiles appelé « Jouer et Apprendre » fonctionne avec succès depuis 1982 en vertu d'une subvention de Santé et Bien-être social Canada. Ce programme, mis en œuvre à Montague, dessert neuf localités du comté de King et donne aux parents et aux enfants l'occasion de venir ensemble apprendre à développer de nouvelles habiletés, de nouveaux jeux, de chercher de l'encouragement et de s'amuser dans une ambiance détendue.

Services de soins aux enfants de chômeurs

Un groupe spécial qui a besoin de services de garde occasionnels est celui des enfants de parents en chômage. L'une des conditions permettant de toucher des prestations d'assurance-chômage est que les parents soient en mesure de prouver qu'ils peuvent faire garder leurs enfants s'ils reçoivent une offre d'emploi et que les services de garde leur donnent la liberté pour chercher un emploi. Toutefois, il n'existe guère de programmes qui assurent la garde des enfants pendant que les parents se cherchent un emploi. En fait, il peut arriver que les parents perdent les

indemnités de garde d'enfants parce qu'ils sont en chômage, ce qui rend encore plus difficile et plus astreignante la recherche d'un emploi.

Une garderie exploitée par le Centre d'emploi de London, en Ontario, assure des services de garde occasionnels gratuits jusqu'à trois fois par semaine. Les parents peuvent utiliser ces services pendant qu'ils passent des entrevues d'embauche ou qu'ils cherchent du travail. À Edmonton, le projet PACE réserve seize places gratuites dans des garderies autorisées aux enfants de parents en chômage. Les dispositions de ces services sont assez flexibles. Certains parents y ont recours à temps partiel, d'autres à temps complet, la période moyenne se situant entre deux et trois mois. Malheureusement, il n'existe guère de ces entreprises créatrices qui offrent ces services si nécessaires.

SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE SUBVENTIONNÉS PAR L'EMPLOYEUR

Lorsque les syndicats ont commencé à s'intéresser à la question de la garde des enfants, ils prétendirent que la garde des enfants étant nécessaire pour permettre aux parents, en particulier aux mères, de travailler, il incombait en premier lieu aux employeurs d'assurer ce service. Depuis lors, les syndiqués et d'autres employés se sont rendu compte que bien des parents préfèrent disposer de services de garde situés près de leur domicile et que bien des lieux de travail se prêtent mal à la garde des enfants. C'est pourquoi les garderies subventionnées par l'employeur sont considérées non plus comme un modèle fondamental de garde d'enfants, mais comme un élément d'un système composé d'éléments diversifiés.

Définitions

Les garderies subventionnées par l'employeur ont fait couler beaucoup d'encre, mais nous ne sommes guère renseignés quant à l'amplitude de leur existence au Canada. Les données de notre rapport s'appuient sur une enquête menée pour le compte de notre Groupe d'étude; cette enquête donne une description succincte des garderies existant actuellement en milieu de travail au Canada[31].

Les expressions *garderie subventionnée par l'employeur* ou *garderies en milieu de travail* désignent tout un éventail de programmes qu'un employeur peut offrir à ses seuls employés et à d'autres familles du quartier. Le Groupe d'étude définit ainsi les garderies subventionnées par l'employeur :

> *un programme qui est établi par un employeur et (ou) qui comporte une participation continue d'un employeur ou d'un groupe d'employés commanditaires afin de répondre aux besoins des parents qui sont à l'emploi du commanditaire et veulent faire garder leurs enfants.*

La recherche sur les garderies subventionnées par l'employeur, réalisée pour le compte de notre Groupe d'étude, n'inclut pas les garderies situées dans les universités ou les collèges communautaires parce que bon nombre d'entre elles ont été mises sur pied autrefois pour servir à la formation, sur place, des étudiants inscrits à des programmes

d'éducation de la prime enfance, même si aujourd'hui elles ont pour fonction principale de veiller au soin des enfants des employés et des étudiants de l'établissement. Les institutions d'enseignement postsecondaire comptent au moins 90 garderies dans tout le Canada.

Programmes actuels

En ce moment, la plupart des programmes des établissements subventionnés par l'employeur sont des centres de garde collective. Il existe au Canada des programmes de garde à domicile, surveillés et reliés au travail, mais ils sont très rares. Les règlements relatifs au personnel, exposés au chapitre 2, s'ils n'aident pas à la prestation des services, peuvent réduire les besoins en matière de garde d'enfants ou procurer aux parents une certaine forme d'aide financière.

Au Canada, la plupart des programmes de garde d'enfants en milieu de travail sont assurés par des centres de garde collective sur les lieux ou aux environs des lieux du travail. Cependant, les services de garde d'enfants subventionnés par l'employeur peuvent aussi prendre la forme de places louées dans des garderies voisines et d'indemnité versée directement aux employés pour les aider à assumer les frais.

En 1984, on comptait 79 garderies subventionnées par l'employeur dans sept provinces et les Territoires du Nord-Ouest. Aucune garderie en milieu de travail n'existait au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve ou au Yukon. Le tableau suivant indique la répartition des places dans les garderies en milieu de travail dans tout le Canada.

La plupart des garderies en milieu de travail (69 sur 79) ont vu le jour après 1976, trente-trois d'entre elles, après 1980. Depuis 1980, la plus grande partie de la croissance a eu lieu au Québec et en Ontario et, de 1976 à 1980, au Québec seulement.

Les 79 garderies en milieu de travail qui existent en ce moment reçoivent 3 447 enfants, soit 3 % des places des garderies collectives autorisées au Canada en 1984. Au Québec, 9 % des places autorisées le sont au lieu du travail.

La plupart de ces places existent en milieu urbain (c'est-à-dire dans des agglomérations où la population dépasse 10 000 habitants). Les agglomérations rurales et reculées ne comptent que pour 17 % du total. Dans certains cas, les établissements des régions rurales sont les seuls systèmes de garderie offerts dans la localité.

Les garderies en milieu de travail sont soutenues et subventionnées principalement par les secteurs public et parapublic; bon nombre d'entre elles se retrouvent dans les hôpitaux ou dans d'autres établissements de soins de santé (56 %). La majorité de ces garderies (31 sur 44) se retrouvent au Québec, province qui s'est engagée publiquement à mettre sur pied des garderies dans les édifices publics.

La plupart des garderies fonctionnent à titre de sociétés sans but lucratif, indépendamment des organisations qui les subventionnent. Quatre programmes sont confiés à des entreprises étrangères à l'organisation subventionnée, dont deux sont à but non lucratif et deux à but lucratif. D'autres garderies font partie intégrante des services de l'organisation de l'employeur. Chaque genre de parrainage offre certains avantages à l'employeur. Une société distincte à but non lucratif permet de libérer l'employeur du fonctionnement et du financement et, dans

quelques provinces, peut la rendre admissible au financement public. Cela permet aussi aux parents de participer davantage. Un programme fonctionnant à titre de service subventionné par l'employeur offre à ce dernier un contrôle accru et de meilleures possibilités de dégrèvement fiscal.

Les places dans les garderies autorisées en milieu de travail vont de 15 à plus de 80, la majorité de ces établissements (65 %) recevant entre 31 et 60 enfants. De ces 79 établissements, 29 ont au moins 45 places, ce qui indique une attribution importante de places de la part des employeurs subventionnaires.

Le pourcentage des inscriptions par rapport aux places dans les garderies en milieu de travail est assez élevé. Notre étude révèle que 66 de ces 79 garderies fonctionnent au moins à 80 % de leur capacité, la moitié d'entre elles, pratiquement à pleine capacité. L'importance, l'emplacement, le commanditaire et la gestion de ces garderies semblent n'avoir aucun effet sur leur utilisation.

Tableau 3.6

Répartition des places de garderie en milieu de travail par province et territoire — 1984

Province / Territoire	Total des places en garderie collective	Nombre de places en milieu de travail	% du total des places en milieu de travail
Colombie-Britannique	11 424	86	2
Alberta	26 442	114	3
Saskatchewan	3 493	40	1
Manitoba	7 655	193	6
Ontario	50 014	644	19
Québec	26 393	2 295	67
Nouveau-Brunswick	2 885	0	0
Nouvelle-Écosse	7 873	15	*
Île-du-Prince-Édouard	530	0	0
Terre-Neuve	769	0	0
Yukon	396	0	0
Territoires du Nord-Ouest	350[a]	60	2
Total		**3 447**	**100**

Sources : 1) Beach, Jane, et Laurel Rothman, *Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 15, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

2) Fonctionnaires provinciaux responsables des services de soins aux enfants.

Notes : *Moins de 0,5 %.

[a]Chiffre approximatif — services non autorisés.

Dans toutes les provinces, les garderies en milieu de travail assurent un service non seulement aux employés, mais aussi aux familles du quartier, surtout au Québec où plus de la moitié des places des garderies en milieu de travail sont occupées par des enfants dont les parents ne sont pas des employés. Le Québec a pour principe de procurer des garderies aux gens de la localité aussi bien qu'aux employés. Dans d'autres cas, la participation des familles en général aux garderies communautaires semble indiquer que la garderie devrait être établie en fonction de la démographie.

Une bonne partie des garderies (57 %) assure la garde des bébés. En Ontario et au Québec, 62 % le font. Au moins 12 % des places dans les garderies en milieu de travail sont réservées aux bébés (c'est-à-dire aux enfants de moins de 18 mois), comparativement à moins de 8 % dans les garderies communautaires. Bien des établissements qui n'offrent pas les services de garde de bébés à cause des règlements d'enregistrement[32], du manque d'espace ou du coût, n'en indiquent pas moins qu'il existe une demande importante à cet égard.

La gamme des subventions continues versées par les employeurs aux garderies en milieu de travail varie considérablement. À un extrême, un employeur se contente de permettre à un représentant des employés de siéger au conseil d'administration de la garderie et ne verse aucun montant ni de cotisation permanente. À l'autre extrême, il y a le centre de Nanisivik, dans les Territoires du Nord-Ouest, qui est entièrement dirigé et subventionné par l'employeur : les parents de Nanisivik n'ont rien à débourser pour ce service.

La contribution permanente fournie par les employeurs prend notamment la forme de frais d'occupation (loyer, services d'utilité publique, réparations, entretien); aide à l'administration et à l'exploitation (nourriture, blanchisserie, comptabilité et autres services en nature); aide financière directe (subventions d'exploitation ou prêts sans intérêt); et collaboration aux campagnes de souscription, à la publicité ou à la recherche. Les formes les plus communes d'aide permanente sont, premièrement, la contribution aux frais d'occupation, puis le soutien administratif. Moins de 20 % des garderies reçoivent une aide financière directe.

Si la plupart des garderies en milieu de travail sont des établissements de garde collective, la contribution des employeurs, quant à elle, peut prendre la forme d'achat de places au nom des employés ou de subsides directs aux employés. Le YWCA de la communauté urbaine de Toronto verse un montant mensuel comptant aux employés qui ont des enfants de moins de 12 ans pour leur aider à assumer les frais de la garde des enfants. Cependant, ces initiatives semblent assez rares.

Certains syndicats ont utilisé les négociations collectives en vue d'accroître l'accès aux garderies et les moyens de leurs membres de s'en servir. Les Travailleurs Unis de l'Automobile ont négocié un contrat selon lequel American Motors donne deux cents par travailleur par heure à une caisse destinée à la garde d'enfants, caisse qui doit servir à fonder une garderie à l'intérieur ou dans le voisinage de l'usine pour répondre aux besoins de 1 200 travailleurs travaillant par roulement, des femmes pour la plupart.

Participation gouvernementale aux garderies en milieu de travail

Introduction

Le gouvernement fédéral participe aux services de soins à l'enfance en accordant son appui financier par la voie du Régime d'assistance publique du Canada et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le chapitre 8 expose les détails de cette participation. Le présent chapitre examine le rôle du gouvernement fédéral en tant qu'employeur. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont des responsabilités plus étendues à l'égard de la garde des enfants, car non seulement ils accordent des fonds, mais ils établissent également des politiques sur la prestation des services de garderie. Néanmoins, eux aussi à titre d'employeurs, ont un rôle à jouer à l'égard de la garde d'enfants en milieu de travail. Bien que les municipalités aient à assumer une infime part des frais ou des services de garde des enfants, certaines d'entre elles non seulement cherchent à amplifier ces services dans leur localité, mais encore elles en fournissent à leurs propres employés.

Gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, a mis sur pied des politiques qui répondent aux besoins des familles au travail et, en 1981, il a lancé un projet pilote destiné à aider les employés à créer des garderies dans les immeubles loués ou appartenant au gouvernement.

Le projet pilote fédéral de création de garderies permettait au ministère des Travaux publics d'entreprendre des travaux dans les immeubles fédéraux de façon à y accommoder des garderies. Il autorisait aussi certains ministères fédéraux à assumer les frais permanents d'occupation, y compris les services d'utilité publique et l'entretien. Ce programme visait à établir des garderies distinctes, sans but lucratif que les parents exploiteraient de façon autonome.

Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a mis sur pied trois garderies dans ses propres immeubles à l'intention des enfants de ses employés. Il s'agit de l'Office national du film, à Montréal, d'Environnement Canada, à Downsview (Ontario) ainsi que de la Commission d'Emploi et Immigration, à Hull. En outre, il y a une garderie dans les édifices du Parlement pour les enfants des membres du Parlement, des sénateurs et des employés de la Chambre des communes. Plusieurs bases militaires ont aussi établi des garderies à titre d'installations communautaires. Elles occupent des locaux de l'État, mais elles ne reçoivent aucune subvention pour la rénovation, le matériel, l'entretien ou l'exploitation et elles ne relèvent pas de la politique établie. D'autres ministères ont exprimé le désir d'établir leur propre garderie, mais toute nouvelle expansion a été suspendue au milieu de 1984 jusqu'à ce que le Conseil du Trésor ait évalué les programmes actuels. Les fonctionnaires du secrétariat du Conseil du Trésor ont déclaré au Groupe d'étude que l'évaluation des programmes était toujours en cours.

Les ministères qui désirent établir des garderies en milieu de travail doivent présenter, au Conseil du Trésor, un dossier comportant sept points :

1) il y a pénurie de garderies dans le quartier ;
2) les employés ont indiqué qu'ils utiliseraient une telle garderie ;

3) les parents ont des places de stationnement ;
4) les utilisateurs de la future garderie se sont constitués en société civile pour assumer les pleines responsabilités juridiques et financières du fonctionnement dudit établissement ;
5) l'engagement à respecter tous les règlements provinciaux et municipaux ;
6) la production des évaluations des coûts d'installation et l'acceptation par Travaux publics Canada d'effectuer les rénovations voulues ; et
7) des subventions provinciales et municipales sont mises à la disposition des parents.

Les ministères peuvent assumer une partie ou la totalité des frais d'installation, de location et d'entretien. Les autres frais incombent à la société constituée par les parents. Il appartient aux Travaux publics d'estimer les coûts d'adaptation des lieux à la garde d'enfants et de fournir les services de rénovation qu'un ministère peut demander.

Jusqu'à présent, il n'existe pas de dispositions prévoyant le partage des coûts par au moins deux ministères, bien que l'établissement subventionné par un seul ministère accueille les enfants de parents qui travaillent pour d'autres ministères. Pour étendre le système aux villes dont les effectifs de fonctionnaires sont plus réduits et aux ensembles de bureaux qui logent plus d'un ministère, il semblerait convenable que le gouvernement fédéral mette sur pied un mécanisme qui permettrait de faire partager par les ministères en cause les coûts d'installation d'une garderie en milieu de travail.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Comme le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un double rôle en ce qui a trait aux services de garderie : celui d'autorité administrative et celui d'employeur. Les provinces et les territoires sont des employeurs importants ; certains d'entre eux ont élaboré des politiques relatives aux garderies en milieu de travail. En tant que gouvernements, ils sont responsables des services de garderie, y compris les services fournis par les employeurs du secteur privé.

L'Ontario et le Québec se sont dotés de politiques précises qui encouragent la création de garderies en milieu de travail. En juin 1984, l'Ontario a lancé un projet de financement immobilier de 390 000 $ pour promouvoir la création de garderies en milieu de travail dans certaines parties de la province. De plus, le Ontario Day Care Initiative Program (Principes de financement des services de garderies) prévoit un petit capital et des subventions de démarrage pour certaines organisations sans but lucratif.

À la suite de négociations et de réunions avec les syndicats du secteur public, qui ont duré plusieurs années, le gouvernement du Québec s'est engagé à créer, sur une période de trois ans, 6 000 nouvelles places dans les garderies sises dans des bâtiments publics (hôpitaux, CLSC, collèges, universités, sociétés d'État, édifices du gouvernement). En pratique, cela signifie qu'aucun nouvel immeuble public ne sera construit sans garderie, que plusieurs anciens immeubles sont rénovés, le gouvernement assumant les frais immobiliers non supportés par l'Office des services de garde à l'enfance. En principe, la moitié des places

prévues dans les garderies du secteur public seront occupées par des enfants du quartier et la moitié par les enfants de fonctionnaires. Même si, en pratique, le pourcentage varie de 0 à près de 100, l'effet de cette décision a été important. Une grande partie des garderies établies au Québec depuis 1980, surtout celles du Grand Montréal, sont logées dans des bâtiments publics.

Plusieurs autres gouvernements provinciaux ont pris des initiatives au bénéfice de leurs employés, mais en général, elles sont assez limitées. La Colombie-Britannique et l'Ontario ont créé un certain nombre de places pour leurs employés. Toutefois, ces dispositions sont le fruit d'efforts individuels ou de négociations syndicales, mais non pas d'une politique particulière du gouvernement. En Colombie-Britannique, le rôle du gouvernement s'est limité à offrir des locaux. L'Ontario met trois garderies à la disposition de ses employés et fournit les locaux à cette fin. Le Manitoba, Terre-Neuve et la Saskatchewan ont fait des efforts en vue de subvenir à la garde des enfants des employés. Le Manitoba offre des locaux et verse des fonds d'immobilisation aux groupes d'employés qui créent des garderies. À l'automne de 1985, la garde des enfants d'employés devait être l'objet de négociations entre le Syndicat des employés du gouvernement de la Saskatchewan et ce gouvernement. Le gouvernement de Terre-Neuve met actuellement sur pied une garderie pour les enfants de ses employés.

Politiques et action syndicale canadienne

Les syndicats canadiens commencent depuis quelque temps à étudier la question des garderies en milieu de travail. Le syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique a créé, en 1971, la première garderie parrainée et financée par un syndicat au Canada. En 1980, le CTC et le SCFP faisaient une déclaration de principe officielle sur la garde des enfants, réclamant un système de garderie complet, universel, sans but lucratif, facultatif et de haute qualité, financé par le gouvernement, dont feraient partie les garderies en milieu de travail. De plus, comme nous l'avons vu, la politique relative au secteur public québécois a été le fruit de pressions constantes de la part des syndicats pendant un certain temps.

Récemment, l'action syndicale s'est concentrée de diverses façons sur les problèmes de garde d'enfants en milieu de travail. On a négocié des congés ouverts accordés aux parents d'enfants malades ou d'enfants adoptés. Le SCFP et le YMCA de la communauté urbaine de Toronto ont accepté que l'employeur verse un montant mensuel comptant pour aider à rembourser les frais de garde des enfants des employés. On a négocié la création de garderies autorisées et de garderies familiales surveillées pour les bébés des employés de plusieurs grands hôpitaux d'Edmonton et pour la localité en général. Les TUA ont obtenu récemment des règlements comportant des clauses de garde d'enfants. Lors d'une entente unique avec American Motors, la compagnie a accepté de verser deux cents l'heure par travailleur par année. Cette contribution, qui s'est élevée à peu près à 48 000 $ la première année, servira à fonder une garderie à l'intérieur ou à proximité de l'usine.

Facteurs influant sur l'implantation de garderies en milieu de travail

Plusieurs facteurs exercent une influence importante sur l'implantation de garderies en milieu de travail. Par exemple, les règlements de zonage, les frais d'installation de services d'utilité publique et les taxes municipales influent directement sur l'implantation de garderies en milieu de travail. Les permis provinciaux et les conditions d'enregistrement peuvent présenter des difficultés à certains endroits où, par exemple, il est impossible d'aménager un terrain de jeu.

Les plans d'aménagement des sols et en particulier les primes de densité ne semblent pas, en général, être de nature à encourager la création de garderies en milieu de travail. Il en existe cependant des exemples positifs, mais ils soulèvent des problèmes pour les urbanistes et les lotisseurs.

Les politiques fiscales fédérales et municipales influent sur la fondation de garderies en milieu de travail. Les taxes immobilières municipales peuvent constituer un fardeau. En conséquence, certains commentateurs réclament l'exemption des taxes locales pour toutes les garderies. La *Loi de l'impôt sur le revenu* (fédérale) permet aux employeurs qui exploitent une garderie de déduire bon nombre de frais quotidiens à titre de dépenses courantes et elle autorise aussi d'effectuer des déductions d'amortissement du coût en capital. On peut enregistrer les sociétés propriétaires de garderie sans but lucratif et sans lien de dépendance à titre d'œuvres de charité (bien que cette démarche puisse empêcher d'accorder une priorité aux enfants des employés) de sorte que les contributions de l'employeur seront déductibles. De nouveaux stimulants fiscaux, tels que le récent règlement américain qui permet de fournir aux employés des services autorisés de garde d'enfants non imposables, pourraient favoriser l'adoption d'un plus grand nombre de programmes de garde d'enfants subventionnés par l'employeur.

Le capital de démarrage et de fonctionnement joue également un rôle significatif en faveur ou à l'encontre de la création de garderies en milieu de travail.

L'attitude de la direction et celle des employés peuvent entraver ou encourager l'implantation de garderies en milieu de travail. Par exemple, la croyance que les avantages des employés doivent être universels peut nuire à l'installation de garderies en milieu de travail, de même que les opinions traditionnelles, à savoir si la mère doit continuer de faire partie de la population active. Quelques syndicalistes hésitent à exiger fermement des garderies sur place de peur d'affaiblir la demande d'un système universel financé par l'État. D'autres se demandent si les milieux de travail conviendraient à l'installation de garderies de qualité et si les garderies en milieu de travail ne lieraient pas les travailleurs, en particulier les femmes, à des emplois mal rémunérés et peu désirables.

Avantages et inconvénients

Les frais d'utilisation des services de garderie en milieu de travail ne diffèrent guère de ceux des garderies communautaires, de sorte que ce problème se pose dans les deux cas. La plupart des contributions des employeurs sont les coûts en capital ainsi que les frais de démarrage et d'occupation; sur une base permanente, elles représentent une part

relativement faible du budget global. Les garderies sont situées de façon à être généralement faciles d'accès aux employés et, du côté des employeurs, il ne semble pas que l'emplacement pose de sérieux problèmes à cet égard. Cependant, un certain nombre de ces garderies ne répondent pas aux besoins des employés. De même, les garderies en milieu de travail ne semblent pas mieux répondre que les garderies communautaires aux besoins des personnes dont l'horaire ne correspond pas aux heures normales de travail.

Les garderies en milieu de travail semblent répondre à une plus grande partie de la demande en ce qui concerne la garde des bébés que les garderies communautaires autorisées. Elles fournissent également quelques places à d'autres familles du quartier. Il est difficile de juger de la qualité des garderies en milieu de travail, mais elle semble au moins égaler celle des garderies communautaires.

Nul doute que les garderies en milieu de travail, malgré leurs imperfections, assurent en ce moment un service indispensable aux localités et aux familles des employés qui en bénéficient. Néanmoins, c'est un service qui s'est implanté en l'absence d'un système convenable de garderies communautaires et, à cause de ses imperfections, il n'apporte pas en soi une solution au besoin d'un système généralisé.

CONCLUSION

La plupart des enfants canadiens qui ont besoin de surveillance sont confiés à des services de garde officieux dont la qualité varie. Ces soins ne sont donc pas autorisés et ne sont pas assujettis à des règlements qui assureraient le maintien de normes de qualité. Les parents doivent se fier à leur propre jugement et aux évaluations périodiques qu'ils font des soins dispensés.

Les services de soins autorisés, fournis dans les garderies publiques et les garderies familiales, sont un service qui profite à moins de 9 % de la population qui en a besoin. La famille qui a le plus de chances de trouver et d'utiliser ces services est celle qui vit dans un centre urbain, qui fait garder un enfant d'âge préscolaire et qui touche un revenu assez élevé pour payer ce service ou assez faible pour recevoir des prestations. Cependant, même pour ces groupes, le nombre de places ne permet pas d'accepter tous ceux qui en font la demande. Ce sont les bébés et les enfants d'âge scolaire qui en souffrent le plus. Il semble que laisser les enfants d'âge scolaire à eux-mêmes constitue la forme la plus répandue de garde des enfants d'âge scolaire. D'autres groupes également mal nantis sont les enfants d'immigrants, les enfants dont les parents sont en chômage, les infirmes et les handicapés, les autochtones et les enfants de régions rurales.

Les services de soins autorisés sont dispensés par le secteur public et le secteur privé, mais ce dernier assure la plus grande partie des soins aux enfants. Il comprend des organisations à but lucratif et à but non lucratif. On essaie encore de s'entendre sur le fait s'il est possible ou non d'assurer la garde des enfants en visant un profit sans influer sur la qualité des services.

Les services de soins autorisés sont censés fournir des services stables et constants, des programmes de qualité et un personnel spécialisé. Toutefois, les services fournis en ce moment n'offrent guère de

possibilité de s'occuper des enfants qui doivent être gardés en dehors des heures principales d'ouverture, soit de 7 h 30 à 17 h 30 ou 18 h 00, du lundi au vendredi. Les garderies familiales faisant partie des services autorisés possèdent ce caractère nécessaire de souplesse, mais elles manquent de places pour le faire.

Les garderies en milieu de travail ont un rôle à jouer dans la création d'un système généralisé de services de soins aux enfants. Les programmes qui existent au Canada offrent en général leurs services aux enfants du quartier de même qu'à ceux des employés du commanditaire.

Le chapitre 4 passe en détail les besoins en matière de garderie et les préférences des parents; le chapitre 5, les caractéristiques et les conditions de travail du personnel des garderies; les chapitres 6 et 7, la question de la qualité et la suffisance des systèmes de permis au Canada.

Gracieuseté du journal *The Citizen*

4

Besoins et préférences en matière de services de garde d'enfants

INTRODUCTION

AU CHAPITRE 3, nous avons examiné les services de garde d'enfants et nous allons aborder, au chapitre 5, les caractéristiques et les conditions de travail de ceux qui prennent soin des enfants. Le présent chapitre traite de deux questions connexes : les besoins des enfants et des parents en services complémentaires et les préférences des parents concernant différents genres de services.

Nous tenterons, dans les présentes, d'aller au-delà des définitions classiques du besoin, qui sont fondées sur l'hypothèse que des services de garde d'enfants s'imposent seulement dans l'une des deux circonstances suivantes : lorsque les parents (ou l'un des parents) sont absents du foyer à cause de leur travail ou de leurs études, ou lorsqu'il s'agit d'une mesure d'intervention des services sociaux visant à prévenir, à surmonter ou à atténuer des conditions susceptibles d'entraver sérieusement le développement d'un enfant. Ces notions ont tendance à définir, de façon très limitée, la garde des enfants comme essentiellement un service de protection de l'enfance. Toutefois, ces services peuvent combler, dans la société canadienne, des besoins diversifiés et le font effectivement.

Dans notre examen des besoins, nous insisterons sur la nécessité de la diversification et de la souplesse des services. Nous fournirons aussi des estimations du nombre de places requises. Enfin, nous examinerons les besoins spéciaux de groupes particuliers d'enfants.

Quant aux préférences des parents pour différents genres de services, le débat sera concentré sur l'influence de variables comme lâge de l'enfant, la situation de travail de la mère et l'expérience de la famille en services de garde d'enfants.

Une grande partie des renseignements contenus dans le présent chapitre sont tirés d'une enquête menée pour le Groupe d'étude par le Groupe national de recherche sur la garde des enfants. Cette enquête comprenait 336 interviews affectuées auprès de parents de bébés et d'enfants d'âge préscolaire et scolaire dans 14 centres urbains et régions rurales dans tout le pays. Les résultats de l'enquête ont été complétés par des données du recensement, des statistiques sur la population active et d'autres études faites récemment sur la garde des enfants.

LA GARDE DES ENFANTS COMBLE DES BESOINS DIVERSIFIÉS

L'évolution rapide de la société et de la famille a amené une transformation des besoins en matière de soins des enfants. Les définitions classiques sur le plan économique et des services sociaux, qui considèrent la garde des enfants comme découlant de circonstances exceptionnelles ou en étant le symptôme, ne conviennent plus à la réalité à laquelle font face les familles canadiennes, comme on l'a constaté au chapitre 1. Même si certains technocrates peuvent présumer que, dans toutes les familles, l'un des parents reste au foyer pour prendre soin des jeunes enfants et les élever et que la surveillance extraparentale n'est requise que dans des circonstances économiques et sociales difficiles, nombre de parents ayant fait l'objet de l'enquête, de même que ceux qui ont communiqué avec le Groupe d'étude, ont reconnu la nécessité d'une surveillance extraparentale de qualité comme un service de soutien fondamental, pour qu'ils puissent être de meilleurs êtres humains et de meilleurs parents. Le tableau 4.1 décrit les situations susceptibles de nécessiter des services complémentaires de garde d'enfants.

Il est maintenant évident que la garde des enfants ne peut pas être considérée seulement comme un soutien aux parents qui travaillent ou étudient, mais qu'elle constitue un service de soutien fondamental visant à satisfaire les besoins de *toutes* les familles et de tous les enfants. Toutes les familles en ont besoin et y ont recours. Il faut des services de garde pendant que les parents travaillent, sont à la recherche d'un emploi, étudient ou s'occupent d'activités bénévoles ou sociales. Il faut des services de garde dans les cas d'urgences familiales, comme la maladie ou la naissance d'un enfant, de la fermeture des écoles ou d'un emploi saisonnier. La garde des enfants est aussi particulièrement importante chez les familles où les enfants peuvent être maltraités et chez les enfants éprouvant des besoins particuliers pour leur développement. Enfin, les enfants ont besoin de la stimulation qu'apporte un bon programme de garderie ou de prématernelle, en particulier à l'âge préscolaire.

Besoins des parents

Besoins des parents travailleurs ou étudiants

Nous venons de faire état de l'éventail de situations nécessitant la garde d'enfants. Nous pouvons nous attendre à ce qu'à l'avenir, la plus grosse partie de la demande de places à temps plein dans les services de garde au Canada soit absorbée par des enfants de parents qui travaillent ou étudient. Comme nous le verrons cependant, on a aussi grand besoin de service à temps partiel et de services occasionnels pour les enfants de travailleurs de même que de personnes au foyer à temps plein.

Néanmoins, malgré la préoccupation des technocrates et des praticiens de la garde à temps plein, il est difficile d'établir avec précision le nombre d'enfants de parents au travail et aux études qui ont besoin de soins à temps plein. C'est le Centre national d'information sur la garde de

jour de Santé et Bien-être social Canada qui fournit l'estimation la plus raisonnable. À l'aide de données tirées du recensement de 1981, le Centre a obtenu des estimations des besoins de quatre groupes de familles : les mères faisant partie de la population active, les parents travaillant à temps plein, les parents travaillant ou étudiant à temps plein et ceux qui travaillent ou étudient moins de vingt heures par semaine. Le tableau 4.2 fournit les chiffres les plus récents sur le nombre total

Tableau 4.1

Buts et fins visés par les services de soins complémentaires

1. Fournir des services de soins appropriés lorsque les deux parents (ou un chef de famille monoparentale) travaillent ou sont engagés dans des activités liées à leur emploi, comme :
   - travailler à temps plein
   - travailler à temps partiel
   - assister à un congrès ou voyager en dehors de la ville à cause de son travail
   - participer aux travaux de la ferme
   - se chercher un emploi.

2. Fournir des services de soins appropriés lorsque les parents poursuivent des études ou sont inscrits à des cours de formation ou de recyclage.

3. Fournir des services pour les enfants en aidant les familles qui ont des besoins spéciaux, comme :
   - les familles dont l'un des parents ou les deux souffrent de maladies chroniques
   - les familles qui traversent, ou qui risquent de traverser, des périodes de grande difficulté
   - les familles où les enfants, à cause d'antécédents familiaux, sont ou peuvent être négligés et maltraités
   - les familles ayant un enfant handicapé ou malade chronique.

4. Permettre aux enfants de se développer sur les plans physique, intellectuel et affectif, dans un contexte conçu à ces fins, de mettre en valeur leurs talents personnels et de s'épanouir socialement au contact d'autres enfants et adultes.

5. Donner aux enfants ayant des besoins spéciaux (comme l'arriération mentale ou les troubles sensoriels) la possibilité d'améliorer ou de corriger leur état grâce à des contacts sociaux avec des adultes et d'autres enfants.

6. Fournir des services de soins pour aider les familles à traverser certaines périodes de grands besoins dans des circonstances spéciales comme :
   - une maladie ou une urgence dans la famille
   - la naissance d'un enfant
   - un emploi saisonnier
   - la non-disponibilité de la gardienne habituelle
   - la fermeture de l'école ou la cessation d'un programme durant les mois d'été, des journées de perfectionnement professionnel, des vacances, etc.

7. Fournir des services de garde aux parents lorsqu'ils sont engagés dans :
   - des activités bénévoles ou communautaires
   - des activités auprès des groupes religieux ou ethniques
   - des tâches ou activités personnelles ou sociales
   - des tâches familiales (avec ou au nom de la famille) où il est nécessaire ou désirable d'obtenir de l'aide supplémentaire.

Source : Lero, Donna S. *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 5 (nº au cat. : SW43-1/5, 1985F).

d'enfants au Canada et sur le nombre approximatif d'enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient à temps plein ou, pendant de nombreuses heures, à temps partiel en 1984.

À notre avis, la quatrième mesure semble se rapprocher le plus du nombre de places à temps plein dont on a besoin au Canada, puisqu'elle comprend à la fois les étudiants et les travailleurs. Les parents de la plupart des enfants de ce groupe — de fait, 1 565 000 enfants des 1 950 000 au total, ce qui représente 80 %, travaillaient ou étudiaient à temps plein. Lorsque les parents travaillent trente ou quarante heures par semaine, nous pouvons prévoir qu'avec le temps de déplacement, leurs

Tableau 4.2

Total des enfants au Canada en 1984 et évaluation du nombre d'enfants nécessitant des soins extraparentaux

	Enfants de moins de 2 ans	Enfants de 2 à 5 ans	Enfants de 6 à 12 ans	Total
Tous les enfants	744 300	1 455 200	2 489 100	4 688 600
Mères au travail[a]	304 000	620 000	1 693 000	2 617 000
Parents travaillant à temps plein[b]	139 000	327 000	991 000	1 457 000
Parents au travail ou aux études à temps plein[c]	151 000	356 000	1 058 000	1 565 000
Parents au travail ou aux études au moins 20 heures par semaine[d]	188 000	445 000	1 317 000	1 950 000

Sources : Les évaluations concernant la population totale d'enfants (ligne 1) sont tirées de : Statistique Canada, *Estimations annuelles postcensitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires*, au premier juin 1984, vol. 2 (n° au cat. : 91-210).

Les quatre évaluations suivantes sont fondées sur les tableaux 7 à 10 présentés dans : Santé et Bien-être social Canada, Centre national d'information sur la garde de jour, *Situation de la garde de jour au Canada 1984*, Ottawa, 1985, pp. 14-17.

Ces évaluations diffèrent légèrement des données tirées de *Situation de la garde de jour au Canada 1984*, puisque ces dernières sont fondées sur les données du recensement de 1981, révisées en fonction des naissances, des décès et du vieillissement des enfants survenus jusqu'alors. Au cours de cette même période, le taux de participation des mères de jeunes enfants à la population active s'est accru considérablement. Nous avons donc gonflé les évaluations concernant les enfants de moins de 6 ans de 10 % et celles portant sur les enfants de 6 à 12 ans, de 5 % pour tenir compte de ce changement, et nous avons arrondi les nombres au millier le plus proche.

Notes : [a]Mère active employée au moins une heure par semaine.

[b]Chefs de familles monoparentales employés 30 heures ou plus par semaine et familles biparentales dont les deux parents travaillent 30 heures ou plus pas semaine.

[c]Parents compris au point b ci-dessus, chefs de familles monoparentales aux études à temps plein et familles biparentales dont l'un des parents ou les deux sont aux études à temps plein.

[d]Parents compris au pont c ci-dessus, chefs de familles monoparentales qui travaillent entre 20 et 29 heures par semaine et familles biparentales dont les deux travaillent un minimum de 20 à 29 heures par semaine.

enfants passeront entre 40 et 50 heures dans un service de garde d'enfants. Pour ces familles, la qualité des soins est particulièrement importante.

La deuxième ligne du tableau indique le nombre d'enfants dont la mère travaille, mesure dont on s'est traditionnellement servi pour estimer le besoin de places, en l'absence de mesures plus précises. Bien qu'il s'agisse d'une bonne approximation du nombre d'enfants nécessitant une surveillance extraparentale pendant les heures de travail, cette mesure surévalue le nombre de places nécessaires à temps plein, puisqu'on y inclut toutes les mères travaillant au moins une heure par semaine et qu'on ne tient pas compte de la situation d'emploi de leur conjoint. D'autre part, une évaluation qui ne comprend que les enfants dont les parents travaillent ou étudient à temps plein sous-évalue les besoins de façon considérable. Un enfant dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine peut s'attendre à être gardé pendant au moins trente heures, occupant ainsi une place à temps plein.

Ainsi, selon la meilleure évaluation connue, quelque 1 950 000 enfants de moins de 13 ans avaient besoin, en 1984, de *services de garde à temps plein* pendant que leurs parents travaillaient ou étudiaient. Ce total comprend quelque 188 000 bébés de moins de 2 ans et 445 000 enfants d'âge préscolaire, tous demandant une garde de jour, de même que 1 317 000 enfants entre 6 et 12 ans nécessitant une garde avant et après les heures de classe ou toute la journée lorsque l'école est fermée. Ces enfants constituent une partie importante de la population totale, soit 42 % de tous les enfants de ces groupes d'âge. Comme la présence des mères de jeunes enfants dans la population active continue d'augmenter et que la plupart des mères occupent des emplois à temps plein — ce qui se maintiendra dans la prochaine décennie, selon les tendances actuelles — une proportion de plus en plus grande d'enfants auront besoin de services de garde durant le jour.

Comme on l'a mentionné au chapitre 3, seulement 171 654 places dans des services autorisés étaient disponibles en 1984 dans tout le Canada, alors qu'il aurait fallu des services à temps plein pour 1 950 000 enfants, si l'on s'en tient aux évaluations. La plupart de ces enfants sont gardés selon des formules officieuses dont la qualité varie.

Et les 2 739 000 enfants qui restent ? Pour un bon nombre d'entre eux, un des parents occupe un emploi régulier à temps partiel de moins de 20 heures par semaine ou étudie à temps partiel. Certains parents peuvent être en mesure de se passer d'un service complémentaire de garde en faisant alterner leurs heures de travail de sorte que l'un des deux demeure avec les enfants pendant que l'autre travaille. La plupart de ces familles doivent cependant trouver un service régulier de garde d'enfants à temps partiel. Bien des parents travaillant à temps partiel éprouvent beaucoup de difficulté à s'organiser convenablement, en particulier si leurs heures de travail sont irrégulières, comme c'est courant dans les commerces de détail. Un problème peut aussi survenir sur le plan des moyens financiers, car les revenus d'un emploi à temps partiel sont bien moindres que ceux d'un travail à temps plein.

Dans certains cas, l'un des parents prend soin des enfants au foyer à temps plein. Bien que ces familles aient besoin de moins d'heures de garde chaque semaine, tant le conjoint au foyer que l'enfant ont des besoins qu'on ne peut combler que par la prestation de bons services de garde. Nous décrirons ces besoins dans une section subséquente.

Heures d'ouverture et besoins des travailleurs par roulement et des travailleurs saisonniers

Il faudrait que les services soient plus flexibles pour des gens comme moi, que les horaires dépassent le 8 h 00 à 17 h 00 . . . que l'on puisse faire garder nos enfants les fins de semaine.

Nom confidentiel
Montréal (Québec)

Les besoins des travailleurs par roulement et de ceux occupant des emplois saisonniers ne correspondent pas aux heures d'ouverture des garderies autorisées. Ces dernières sont généralement fermées en dehors des heures normales de travail ou n'acceptent pas les heures irrégulières.

De nombreuses collectivités sont bâties autour d'entreprises qui reposent sur une certaine forme de roulement pour maintenir un niveau de production stable. Bien des services de ces collectivités (restaurants, banques, magasins d'alimentation, hôpitaux, services de transport) ont des horaires de travail qui ne concordent pas non plus avec les heures d'ouverture des garderies autorisées.

Dans l'enquête menée, pour le Groupe d'étude, sur les besoins et les préférences des parents en matière de garde d'enfants, 33 % des mères occupant un emploi avaient des horaires de travail variables comprenant un jour ou deux de travail les fins de semaine, des postes réguliers ou par roulement en dehors des heures normales ou des heures irrégulières[1]. Parmi ces travailleuses de fin de semaine ou de soirée, on retrouvait les serveuses, les vendeuses et les employées de banque, les infirmières et les bonnes. En outre, un petit nombre de spécialistes (avocates, professeurs d'université) travaillaient à la maison ou au bureau en soirée. Les étudiants aussi ont des horaires variables. Ils peuvent, au collège ou à l'université, avoir des horaires différents d'un jour à l'autre et d'un semestre à l'autre. Les parents dont les horaires varient ou ne répondent pas à la norme ont absolument besoin de services souples, ce qui ne leur est pas offert dans le régime actuel.

À titre de pédiatre suivant un cours en résidence il y a quatre ans, j'ai été quelque peu étonnée de découvrir le piètre état de la situation de la garde des enfants au Canada, quand j'ai commencé à chercher des services de garde pour le premier enfant que j'allais avoir. Il me fallait un service offrant un horaire souple (je travaillais souvent de 8 h 00 à 18 h 00 ou 19 h 00) et aussi des services de nuit à l'occasion (une fois la semaine quand j'étais de garde). Absolument rien n'était offert.

Jacqueline Evans
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Les mois d'été constituent la période de pointe pour les travailleurs saisonniers dans le domaine de l'agriculture, des loisirs et du tourisme. Souvent, la plupart des adultes qui pourraient prendre soin des enfants sont employés dans l'industrie locale à cette période de l'année. Au Canada, rares sont les garderies exploitées l'été seulement, qui pourraient satisfaire les besoins de ces familles. Dans l'enquête du Groupe d'étude, des familles de milieux ruraux ont fait ressortir la nécessité de créer des programmes communautaires complémentaires pour les enfants d'âge

préscolaire et scolaire, de même que des services de transport pour accéder à ces garderies. Les familles ont aussi mentionné qu'il était fort difficile de trouver des services de garde quand le travail battait son plein, comme à la saison du vêlage ou à l'époque de la fenaison.

Besoins des personnes au foyer à temps plein

Les parents au foyer ont besoin de services de garde d'enfants dans différentes situations. Certaines découlent de la nature de leurs tâches, qui ont grandement évolué au cours des cinquante dernières années. Alors que, dans les années vingt ou trente, une personne au foyer pouvait obtenir de nombreux biens ménagers de colporteurs, les vêtements, la nourriture et les biens ménagers sont maintenant achetés dans des magasins de détail, souvent à une certaine distance du foyer. À la suite de ces transformations et des améliorations des techniques ménagères, la tâche de faire les emplettes a pris de l'importance pour les personnes au foyer[2]. Bien des parents ont fait savoir au Groupe d'étude qu'il fallait des services de garde fiables pendant ces périodes de pointe de leurs occupations ménagères.

> *Quelle équipée que d'emmener les bébés au supermarché ! Il faut emmitoufler les enfants, se rendre au magasin, sortir les enfants de l'auto et les mettre dans le chariot. On pousse alors près de 35 kg d'enfants — le quart des articles dont on a besoin y passe ! On veut alors revenir à la maison, les bébés sont mouillés, sales, affamés, les tout-petits veulent courir près du chariot. Ils pleurent, touchent à tout et se sauvent. Il est renversant de devoir faire ses emplettes de cette façon.*
>
> *D. S.*
> *Calgary (Alberta)*

> *Actuellement, mes enfants ont 2 et 4 ans et ils fréquentent une fois par semaine (l'avant-midi) une halte-garderie, celle du Pavillon St-Arnaud à Trois-Rivières. Ce qui me permet de faire tranquillement mes commissions ou d'aller chez le médecin.*
>
> *Louise Dessureault*
> *Trois-Rivières (Québec)*

Le besoin de services de garde se fait aussi sentir dans d'autres circonstances : lorsqu'une personne au foyer est en convalescence, qu'elle prend soin d'un parent gravement malade, qu'elle suit un cours, qu'elle se rend à un rendez-vous chez le médecin ou le dentiste, qu'elle s'occupe d'œuvres bénévoles ou simplement qu'elle profite un peu de son temps.

> *Il s'est présenté une troisième situation où j'ai eu besoin d'un service de garde, mais j'ai dû me rabattre sur différents moyens de fortune. J'avais deux enfants, un de 4 ans et un de 15 mois. J'ai été malade pendant six à huit semaines et ma convalescence a duré entre trois et quatre mois. Une formule à temps plein à court terme aurait bien fait mon affaire à ce moment-là.*
>
> *Christine Degroot*
> *Toronto (Ontario)*

J'ai eu besoin des services de garderie pendant ma deuxième grossesse. Le médecin m'a recommandé de me reposer, c'est-à-dire de ne rien faire sauf d'attendre que le bébé arrive. Mon premier enfant n'avait que 15 mois. J'ai été obligée de le faire garder, pendant deux mois à 65 $ par semaine.

Marie-Thérèse Tecchio
Ancienne-Lorette (Québec)

S'occuper des enfants est un « emploi à temps plein » 24 heures sur 24. Notre société ne comprend pas bien que les parents au foyer et, en réalité tous les parents, ont besoin d'heures de loisirs, loin des obligations liées aux enfants. Pour certaines familles, surtout celles à bas revenus et les familles monoparentales, les frais peuvent constituer un empêchement, puisque des services subventionnés ne sont pas offerts pour ce genre de garde.

Je suis une mère au foyer à temps plein. Les besoins en services de garde pour les mères au foyer sont variés, mais j'aimerais qu'il y ait plus de haltes-garderies ou de services de gardiennes. Même nous, avons besoin de nous libérer pour nous rendre à des rendez-vous ou pour nous adonner à un passe-temps ou pour développer un talent qui serait plus productif et plus satisfaisant, si un jeune enfant ne venait pas sans cesse nous interrompre.

Nom confidentiel
Labrador (Terre-Neuve)

Garde des enfants pendant le travail bénévole, les loisirs ou le repos des parents

La garde des enfants pendant que les parents prennent part à des activités communautaires ou assument des obligations familiales ou personnelles n'entre pas dans les définitions classiques des besoins en services de garde. Ce genre de service est toutefois utile également, puisque les parents s'efforcent de définir un aspect de leur vie en dehors des rôles de parents et de travailleurs. En effet, un style de vie qui englobe des activités sociales et communautaires en plus du travail et de la vie de famille est réputé important pour conserver une bonne santé mentale et physique.

Dans l'enquête menée pour le Groupe d'étude, 53 % des mères ont déclaré consacrer un certain temps chaque semaine à des loisirs. Ces activités comprenaient le bénévolat (dans les hôpitaux, organismes de charité, garderies et autres); les sports et loisirs (conditionnement physique, curling, quilles et autres); les activités paroissiales (enseignement à l'école du dimanche, participation à une chorale et autres); l'engagement politique et des activités liées aux enfants (chef des jeannettes, entraîneur d'une équipe de basketball et autres).

Certaines de ces activités ont lieu dans la journée, mais la plupart (87 %) ont lieu en soirée ou en fin de semaine. Les mères occupant un emploi participaient tout autant, semble-t-il, que les mères au foyer à temps plein, à l'une de ces activités ou plus. Habituellement, aucun service de garde n'est offert et les parents doivent s'organiser eux-mêmes. On a habituellement recours à un conjoint, un voisin ou une gardienne rétribuée qui assure la garde sur les lieux. Selon l'enquête, plus l'un des

parents participe à ce genre d'activités, plus il est probable qu'il fera appel à une gardienne rétribuée.

Les parents s'adonnent aussi à des activités sociales : ils vont au cinéma, passent une soirée à l'extérieur du foyer ou sont invités à une réception ou à un dîner. On se fie alors toujours à des parents, des voisins et des gardiennes rétribuées pour prendre soin des enfants. Très souvent, une adolescente du voisinage devient gardienne en soirée. Plusieurs personnes ont exprimé à l'équipe menant l'enquête pour le compte du Groupe d'étude leurs inquiétudes quant à la qualité de ces soins.

Au Canada, très peu de données ont été rassemblées sur l'abus des enfants par des gardiennes, mais une étude américaine a révélé que, parmi les gardiennes adolescentes ayant fait l'objet de l'enquête, 46,5 % s'étaient mises fort en colère contre les enfants sous leur garde, 33,3 % leur avaient administré une fessée, 13,3 % avaient demandé de l'aide, 8,3 % avaient eu une crise de frayeur ou de panique, 7,7 % les avaient battus et 7,7 % s'étaient senties frustrées et avaient pleuré[3]. Puisque l'immaturité émotive est reconnue comme étant une des caractéristiques des parents abusifs, nous ne pouvons passer sous silence les possibilités d'abus des enfants laissés sous la surveillance d'adolescentes immatures qui sont peut-être aux prises avec leurs propres problèmes. Ceci ne veut pas dire que toutes les gardiennes adolescentes soient capables d'abus, mais il faut souligner que les concepteurs de programmes de services de soins aux enfants doivent incorporer des services de sélection et de formation pour ces gardiennes occasionnelles, pour que les parents puissent choisir des gardiennes en fonction de leur capacité et non simplement de leur disponibilité.

Garde des enfants pendant que les parents sont à la recherche d'un emploi

Les parents à la recherche d'un emploi ont des besoins particuliers en matière de garde d'enfants. Il leur faut des services occasionnels, à temps partiel ou des haltes-garderies, tant pour satisfaire aux conditions d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage que pour atténuer le stress et l'anxiété associés au chômage et à un revenu réduit. Ces parents doivent être soulagés des inquiétudes quotidiennes liées à la recherche de bons services de garde, pour pouvoir consacrer leur énergie créatrice à la recherche d'un emploi.

Malheureusement, il existe peu de formules de garde pour satisfaire les besoins des parents en chômage. Comme on l'a mentionné au chapitre 3, seulement deux services sont connus : l'Unemployment Working Centre à London (Ontario), qui offre une halte-garderie gratuite pour les parents passant des entrevues d'emploi ou à la recherche d'un emploi, et le Project Alternative Child Care (PACE) à Edmonton (Alberta), pouvant accueillir seize enfants de parents en chômage.

Garde des enfants et besoins sur le plan du développement

Tous les enfants ont des besoins qui, si on les satisfait à temps et convenablement, leur permettront de croître pour devenir des adultes sains et équilibrés. La croissance et le développement des enfants sont

soumis à deux grandes catégories de besoins : les besoins physiques et les besoins psycho-sociaux.

Ces besoins sont comblés tout d'abord par la famille, mais des services de garde de qualité peuvent jouer un rôle important comme complément des soins dispensés par les parents. En abordant les besoins des enfants, nous tenons à souligner l'importance de la qualité des soins, c'est-à-dire des services qui satisfont les besoins des enfants sur le plan du développement, plutôt que de simples services de surveillance ou même de garde négligente ou abusive.

Besoins physiques

Les besoins physiques représentent les éléments essentiels d'une croissance et d'un développement sains. On peut les répartir ainsi :

1) *Alimentation et nutrition*: Un régime nutritif équilibré comprenant les éléments essentiels à une bonne croissance et à une bonne santé est une nécessité absolue pour tous les enfants, surtout les tout-petits. Si on ne comble pas ces besoins, il peut en résulter une malnutrition, la maladie et un retard dans la croissance physique et le développement intellectuel. Les effets de la malnutrition sont réversibles chez les adultes, mais les dommages sont permanents chez les enfants. Les chercheurs ont constaté que plus la malnutrition a lieu à un jeune âge, plus les effets sont graves et permanents.

   Un bon milieu de garde offre des repas et des collations répondant aux exigences nutritionnelles des enfants, comme il est recommandé dans le *Guide alimentaire canadien*. Un bon milieu de garde peut aussi compléter le cadre familial en servant de modèle de nutrition et de régime alimentaire. Une alimentation saine, jointe à un service de qualité, est particulièrement importante pour les enfants vivant dans la pauvreté.
2) *Santé et soins médicaux*: L'accès à des soins médicaux visant à protéger la santé, à prévenir et à traiter la maladie est aussi essentiel au développement physique des enfants. Si l'on ne satisfait pas ces besoins, les conséquences seront les suivantes : épidémie, croissance physique et mentale retardée, maladie et souffrance. Dans un milieu de garde, il importe de s'assurer par tous les moyens que le personnel et les enfants ont accès à des soins médicaux, au traitement des maladies, à une immunisation régulière et à une surveillance médicale.
3) *Aménagement des locaux*: Des locaux sécuritaires où jouer, manger et dormir, de l'eau et de l'air sains et une bonne surveillance sont tous des éléments importants pour le développement d'un enfant. Des locaux inadéquats peuvent retarder le développement des capacités physiques, mentales et sociales des enfants. Des matières, des jouets, de l'eau et de l'air non conformes aux exigences de sécurité et un manque de surveillance peuvent donner lieu à des accidents, à des blessures ou à la mort. Aujourd'hui, étant donné la grande pénurie de garderies autorisées et surveillées au Canada, on peut se demander si certains locaux dans lesquels on prend soin des enfants conviennent à leurs besoins. Même certaines garderies autorisées occupent des locaux qui sont loin d'être idéaux.

Ce n'est pas sa faute si elle vient d'une famille monoparentale. Pourquoi mon enfant se retrouve-t-elle toujours dans le sous-sol ? Et tous les autres enfants comme elle ?

Lynne Sharman
Hamilton (Ontario)

Besoins psycho-sociaux

Les besoins psycho-sociaux comprennent les éléments essentiels à la croissance sociale, émotive et intellectuelle. Nous les avons groupés sous cinq grands thèmes : amour, compassion et compréhension ; besoin de sécurité ; besoin d'être stimulé par des expériences nouvelles ; besoin de liberté à l'intérieur de structures et besoin d'éloges et de reconnaissance.

1) *Amour, compassion et compréhension*: La capacité d'être sensible aux besoins des autres se développe dans les premières années de la vie. Un enfant qui est désiré, accepté et valorisé peut entretenir des relations constructives avec ses parents (ou des substituts) et, ce faisant, acquérir une image positive de lui-même. Les enfants apprennent à aimer en recevant d'abord de l'amour, de la compassion et de la compréhension. Dans les premières étapes du développement, les enfants donnent peu et reçoivent beaucoup, parce qu'ils sont entièrement dépendants de leurs parents (ou de substituts). Ils apprennent graduellement à donner, par exemple en souriant. Plus tard dans la vie, ils apprennent à cultiver des amitiés et des relations avec d'autres enfants.

   Ceux qui prennent soin des enfants doivent bien connaître le développement de l'enfant et s'assurer, par leurs attitudes et leur comportement pendant qu'ils gardent les enfants, que les besoins de ces derniers sont compris et respectés. À défaut d'être comblé, le besoin d'amour, de compassion et de compréhension peut entraîner la colère, la haine, un manque d'intérêt pour les autres et une inaptitude à entretenir des relations interpersonnelles saines, ce qui s'exprime extérieurement par des actes de violence et par la délinquance.
2) *Sécurité*: Des attitudes, un comportement et une discipline cohérents et fiables et ainsi que des habitudes et des lieux familiers assurent une sécurité aux jeunes enfants. Tous les enfants, surtout les tout-petits, sont dépendants de leurs gardiennes. Si ces dernières ne sont pas stables et cohérentes, les enfants seront anxieux et incapables de s'adapter à leur milieu. Des occasions d'apprentissage seront ratées. Le syndrome de la privation de la mère, d'abord identifié parmi les enfants élevés dans les orphelinats au cours de la Deuxième Guerre mondiale, est maintenant bien explicité dans la documentation ayant trait à la psychologie. On doit s'assurer que les besoins des enfants en matière de sécurité sont comblés par des programmes de dotation en personnel comprenant un nombre suffisant d'adultes cohérents et aimants, en mesure de comprendre les enfants et d'être sensibles à leurs besoins. Ceci ne signifie pas que les dispensateurs de soins usurpent le rôle des parents sur le plan de la sécurité émotive. Les parents

demeurent toujours la source primordiale de la sécurité émotive des enfants. Cependant, de hauts taux de roulement du personnel dans certaines garderies et des changements fréquents de formules de garde, auxquels ont été soumis bien des enfants, soulèvent des questions sur la convenance des soins offerts au Canada à l'heure actuelle.

3) *Expériences stimulantes*: Les expériences nouvelles sont essentielles au développement mental et intellectuel tout comme l'alimentation est une condition préalable à la croissance physique. Dès la naissance, l'enfant a besoin d'être stimulé par des tâches adaptées à chaque étape de son développement; la maîtrise de ces tâches est l'élément fondamental des réalisations subséquentes. L'enfant a besoin d'explorer le monde et d'apprendre des modèles pour y faire face, qu'il s'agisse du monde extérieur ou du monde intérieur subjectif des pensées, des sentiments et des émotions. Ce besoin peut être satisfait par le jeu et la participation à des programmes planifiés comportant des degrés croissants de complexité.

   L'apprentissage devrait être structuré de façon à permettre à l'enfant de développer son esprit d'initiative, sa confiance en soi et sa compétence ainsi que des facultés sociales comme la responsabilité, la collaboration et la considération envers les autres. En l'absence d'un tel milieu d'apprentissage, il se peut que le développement intellectuel soit retardé et que toutes ses facultés ne soient pas complètement développées.

4) *Liberté à l'intérieur des structures*: La curiosité est forte chez les enfants et on les encourage à la satisfaire. Ils possèdent les capacités pour explorer, sonder et manipuler de toutes les façons possibles. Il faudrait concevoir des programmes de garde leur donnant toutes sortes d'occasions d'observer, de poser des questions, d'expérimenter et de rechercher des réponses à des problèmes de complexité croissante. Il est cependant indispensable que cette exploration se fasse en toute sécurité, dans un milieu stable. Les programmes devraient permettre aux enfants d'exercer des choix. Il faudrait prévoir des possibilités de découverte pour que les enfants s'y engagent à leur propre rythme et selon leur propre style; ils devraient être capables de faire face à des problèmes réels et de trouver des solutions réelles dans le cadre du programme. Lorsque ce besoin est comblé de façon satisfaisante, le développement intellectuel et social de l'enfant s'en trouve amélioré alors que le manque de liberté à l'intérieur des structures est nuisible à ces aspects du développement.

5) *Éloges et reconnaissance*: Pour qu'un bébé impuissant et dépendant se transforme en adulte auto-suffisant et indépendant, il doit passer par un important apprentissage sur le plan émotif, social et intellectuel. Toutefois, en raison des échecs, conflits et difficultés auxquels il se heurtera en cours de route, il faut l'inciter fortement à apprendre. Les éloges et la reconnaissance des efforts et des accomplissements offrent ce stimulant. L'encouragement et des attentes raisonnables pousseront l'enfant à persévérer dans ses efforts. Si les attentes sont trop grandes, l'enfant sentira peut-être qu'il ne peut y répondre et

risquera d'abandonner ; si, au contraire, les attentes ne sont pas assez grandes, ses efforts et ses réalisations ne seront pas à la mesure de son potentiel.

L'enfant apprend, par la suite, qu'on trouve sa propre récompense dans un travail bien fait mais, en cours de croissance, l'image qu'ont les enfants d'eux-mêmes se forme et se cultive par les opinions exprimées par les autres. Le fait de ne pas reconnaître et louanger l'effort peut détruire le respect de soi ; il peut miner la confiance d'un enfant qui ne pourra alors faire face à des situations, des tâches et des relations nouvelles. Nous rencontrons bien des adultes vivant dans une situation de dépendance, à qui fait défaut la capacité de lutter pour leur indépendance, de peur de l'échec. Ceux qui prennent soin de jeunes enfants doivent bien connaître le besoin des éloges et de la reconnaissance et s'assurer de le satisfaire. Dans ce domaine, la formation des dispensateurs de soins est vitale.

Besoins et étapes du développement

Avec la croissance, évoluent les besoins et les facultés des enfants et, à chaque étape du développement, certains des besoins fondamentaux peuvent prendre une importance plus ou moins grande. Ainsi, les bébés sont entièrement dépendants de leurs gardiennes pour les soins physiques (bain, nourriture, toilette) et pour leurs besoins psycho-sociaux. Ces enfants ont besoin d'adultes chaleureux et sensibles au comportement uniforme. Dans les années préscolaires, de 3 à 5 ans, les facultés cognitives, l'apprentissage social et les relations avec d'autres enfants commençent à prendre une plus grande importance. Pour ce qui est des besoins des enfants d'âge scolaire, mentionnons la communication, les relations avec d'autres enfants, l'activité physique énergique, un endroit où ils peuvent éprouver un sentiment d'appartenance et où la programmation comble leur besoin d'activité tout en étant moins structurée que pendant les heures de classe.

Une formule de garde peut constituer un précieux complément au milieu familial en mettant en contact adultes et enfants dans des activités amusantes et ainsi améliorer la qualité de vie des enfants. Pour arriver à ces fins cependant, les programmes de garde doivent combler, de façon satisfaisante, les besoins des enfants à chaque étape de leur développement. Pour les enfants d'âge scolaire, il est mportant de coordonner les services de garde et les activités scolaires, afin d'assurer que les enfants aient accès aux programmes et que ces deux activités soient complémentaires.

La garderie a permis à ma fille de se faire des camarades. Je vis dans un immeuble où il n'y a pas d'enfant. Elle a besoin de rencontrer d'autres enfants de son âge. J'estime que la garderie est une étape de plus pour apprendre à se débrouiller dans le monde d'aujourd'hui. Ne nous leurrons pas, il est difficile de faire son chemin dans ce monde. La garderie a aussi appris à ma fille à aller aux toilettes, ce que je n'avais pas réussi à lui montrer. Cela peut vous paraître insignifiant, mais c'est très important pour moi.

Catherine Riopelle
Ottawa (Ontario)

Depuis son admission à l'école, mon fils âgé maintenant de 9 ans a participé à un programme après les heures de classe, près de son école, ce qui a été vraiment une bénédiction pour nous deux. L'ambiance est très agréable et il s'y plaît. Comme je dois travailler, je suis aussi rassurée, car on en prend bien soin. Le seul problème, et c'en est tout un, c'est l'été. Le programme en cours pendant l'année scolaire se termine avec la fin des classes. J'ai toujours eu beaucoup de mal à lui trouver un programme.

Tous les ans, je commence à chercher des activités estivales aux environs de mars. L'an dernier, pour une raison quelconque, le centre récréatif de Wolfville n'a pas reçu beaucoup d'argent pour ses programmes. Les enfants n'ont donc pu participer qu'à un programme d'après-midi, ce que j'ai trouvé difficile, tout comme un certain nombre de personnes que je connais — tant des familles monoparentales que des familles où les deux conjoints travaillent.

Lynne Goodwin
Wolfville (Nouvelle-Écosse)

Besoins particuliers

Des travaux de recherche commandés par le Groupe d'étude de même que de nombreux dossiers et lettres adressés par des parents et des groupes d'individus ont fait valoir la nécessité que des formules de garde soient offertes à un plus large éventail d'enfants. L'absence de services de qualité peut, dans ce domaine, avoir des effets nuisibles importants sur tous les enfants. Certaines catégories éprouvent cependant des besoins particuliers qui, s'ils ne sont pas satisfaits, peuvent être préjudiciables au développement et à l'adaptation des enfants. Parmi ces groupes, mentionnons les enfants d'autochtones, les enfants invalides ou handicapes, les enfants de minorités ethniques, les enfants d'immigrants et les enfants ayant besoin de protection.

Enfants d'autochtones

Les enfants d'autochtones ont les mêmes besoins fondamentaux en matière de soins que tous les autres enfants, un milieu sécuritaire, stimulant et chaleureux, mais ils ont aussi des besoins particuliers. Les enfants vivant dans des réserves, avec des parents dont les ressources sont limitées, peuvent tirer avantage de bons programmes de soins qui offrent des jeux extérieurs et intérieurs faisant appel à la créativité, des repas nutritifs et des services médicaux et dentaires. Bien des bandes indiennes estiment ces programmes importants pour la transmission de la langue et de la culture.

Les familles autochtones ne vivant pas dans les réserves ont besoin de bons services de garde, pour permettre aux parents de chercher et de conserver un emploi lucratif et pour favoriser l'adaptation culturelle au milieu non autochtone tout en leur offrant l'occasion de préserver et de conserver leur langue et leurs traditions culturelles. Dans un dossier envoyé au Groupe d'étude, l'Odawa Native Friendship Centre a souligné

l'importance d'établir des garderies pour les autochtones afin de préserver la langue et la culture dans les villes comptant des autochtones en nombre suffisant[4].

> *Une ambiance de ce genre conviendrait parfaitement aux besoins de nos enfants. Elle leur donnerait le sentiment d'appartenir à un groupe comme dans les réserves, sans la dépression associée à la vie dans les réserves.*
>
> *Odawa Native Friendship Centre*
> *Ottawa (Ontario)*

Enfants handicapés et invalides

Bien des enfants canadiens ont besoin de soins particuliers parce qu'il sont invalides ou handicapés. Ces soins particuliers comprennent les éléments suivants :

1) *Dépistage et traitement précoces*: Les services de dépistage sont en général peu nombreux et répartis inégalement dans le pays. Lorsqu'ils sont décelés et traités tôt, les invalidités et les handicaps permettent d'établir des pronostics beaucoup plus positifs.
2) *Personnel spécialisé et compétent*: Des employés spécialisés et compétents sont essentiels aux soins des enfants invalides, sous tous les aspects, y compris l'intégration dans des garderies et des services pour les non-handicapés.
3) *Soutien aux parents d'enfants invalides*: Les parents ont besoin de renseignements et de formation à domicile pour les aider à satisfaire les besoins de l'enfant et à maintenir l'équilibre familial. La plupart des enfants invalides ont besoin de subir régulièrement un test de dépistage et d'évaluation, de médicaments, d'une diète et de vêtements spéciaux, d'une thérapie, de matériel et services de soins particuliers, de façon à soulager les parents. Une aide financière portant sur certains frais est offerte en vertu des programmes actuels, mais des frais comme le transport, l'hébergement et les vêtements spéciaux, en sont peut-être exclus. Mais, les parents ont surtout grand besoin d'être libérés périodiquement des énormes responsabilités personnelles liées aux soins de ces enfants. La prestation des services de soutien nécessaires peut aider à décider les parents à garder l'enfant à la maison ou le placer dans un établissement spécialisé.
4) *Transport*: Pour de nombreux enfants invalides c'est un des aspects qui se fait sentir avec le plus d'urgence. Organiser le transport des enfants qui participent à des programmes à l'extérieur du foyer peut constituer pour les parents une entreprise coûteuse et fastidieuse.
5) *Réaménagement des locaux*: Il faut souvent supprimer des obstacles physiques et réaménager les lieux, pour que les enfants invalides aient accès aux locaux destinés aux enfants. Un financement accru au chapitre de la rénovation, de la conception et de l'élaboration de locaux appropriés est urgent.

6) *Continuité du service*: Pour combler les besoins des enfants invalides, de la naissance à l'âge scolaire, il faut assurer une continuité du service. Les programmes devraient être coordonnés pour faciliter la transition de l'un à l'autre.

Une spécialiste en réadaptation, connue dans le monde, a affirmé qu'on refuse fort souvent aux enfants atteints d'une infirmité physique, mentale ou sensorielle les soins fondamentaux et la stimulation dont ont besoin tous les enfants pour grandir et se développer[5]. Dans un dossier adressé au Groupe d'étude, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés a exprimé son grand regret qu'un pays aussi prospère que le Canada n'offre pas les services essentiels de garderie et de soins pour les enfants invalides. Ces sentiments sont partagés, dans tout le pays, par des associations professionnelles, des groupes communautaires et des parents. Même les meilleurs parents d'enfants invalides ont besoin d'une forme quelconque de soutien, soutien que pourrait fournir un système généralisé de soins aux enfants.

> *J'estime que ces services nous ont aidé à survivre dans les premières années, notre enfant ayant des besoins particuliers. Notre fils vit à la maison et fait partie d'une classe spéciale à l'école locale. Je me demande si, sans l'aide supplémentaire obtenue quand nous en avions besoin, nous aurions eu assez de patience pour nous en sortir avec autant de succès.*
>
> *Lorraine Oliver*
> *Lake Cowichan (Colombie-Britannique)*

> *Il faut consacrer encore plus de temps à un enfant malentendant qu'à un enfant « normal », c'est-à-dire être plus patient, écouter et parler davantage. Ce qu'elle a appris dans une garderie l'a aidée à l'école où elle se débrouille exceptionnellement bien.*
>
> *J. L. Altena*
> *Red Deer (Alberta)*

> *Il existe un besoin pressant de services de garde pour les enfants handicapés. Si l'on n'en entend pas parler par plus de parents, c'est qu'ils sont trop occupés et que leur vie est assez difficile sans entreprendre ce que nous considérons comme une bataille perdue d'avance contre le gouvernement. Ma fille est morte en mars 1984 et notre vie de famille est meilleure que jamais ; j'ai le temps d'être une épouse et une mère pour mes autres enfants. J'aimerais qu'on m'explique pourquoi il a fallu la mort de ma fille pour qu'on ait une vie à peu près normale.*
>
> *Wendy Love Martin*
> *Wallaceburg (Ontario)*

Les garderies, les responsables de services de garde en milieu familial, les parents, les spécialistes et les pouvoirs publics, ont tous un rôle à jouer pour satisfaire les besoins des enfants invalides. Les garderies doivent adopter une philosophie et un plan d'intégration et s'efforcer d'assurer un soutien financier et professionnel en vue de concrétiser leurs règles de conduite dans des programmes réalisables. Les responsables de services de garde en milieu familial ont besoin de formation, de soutien professionnel et de matériel spécial qui les aident à relever le défi que

pose ce groupe d'enfants. Les parents ont besoin d'une aide financière supplémentaire, de conseils professionnels judicieux, de formation et de réseaux de soutien. Quant aux spécialistes, ils doivent être sensibles au rôle des parents, pouvoir consulter une documentation de base et des personnes ressources et bénéficier de services complémentaires bien coordonnés. Enfin, les pouvoirs publics qui conçoivent et financent les programmes doivent bien connaître les besoins des invalides et donner priorité à ces besoins dans la conception des programmes.

Enfants de familles d'immigrants et de minorités ethniques

Les immigrants nouveaux venus doivent pouvoir disposer de services de garde qu'ils ont les moyens de se payer, afin de permettre aux parents de chercher de l'emploi pour permettre de faire vivre leur famille. Parce qu'ils sont éloignés de leur milieu familial et des réseaux habituels de soutien, les travailleurs immigrants ont particulièrement besoin de services de garde d'enfants de qualité. Les bas salaires et les frais élevés de garde empêchent les immigrants d'avoir accès à des soins de qualité. La garde subventionnée est hors de portée de bien des familles, car celles-ci ne sont pas au courant du régime ou se heurtent à des barrières linguistiques.

La langue pose un gros problème aux parents qui ne parlent ni ne lisent l'une des deux langues officielles. La plupart des programmes de garde d'enfants et la documentation connexe sont offerts en français ou en anglais et il se trouve très rarement des interprètes pour venir en aide aux parents. Ceux qui ne comprennent pas les instructions fournies par les dispensateurs de soins ne peuvent pas participer pleinement aux activités d'une garderie et sont limités dans leur choix de formules de garde.

En plus d'être absolument nécessaires aux travailleurs immigrants, des soins de qualité peuvent jouer un rôle vital pour aider les enfants à mieux s'adapter à la société canadienne et les préparer à l'école tout en renforçant leur identité ethnique et leurs liens culturels. Des programmes de garde bien adaptés et tenant compte des différences culturelles peuvent aussi apporter beaucoup aux enfants des groupes ethniques dominants.

Pour les enfants d'immigrants, la garderie est l'endroit idéal pour apprendre une langue avant d'aller à l'école. Même s'ils ne connaissent qu'une des deux langues officielles, la garderie peut leur être utile pour se familiariser avec des expressions canadiennes, la signification de certains mots, les valeurs, les vacances et les coutumes.

Des soins de bonne qualité peuvent être importants pour les enfants d'âge scolaire de familles d'immigrants, même si l'un des parents reste au foyer. Bien des immigrants essayant de s'adapter à une nouvelle culture ne sont peut-être pas en mesure de fournir à leurs enfants les éléments linguistiques et culturels nécessaires pour les préparer à l'école. Des formules de garde tenant compte des besoins culturels des enfants d'immigrants peuvent combler cette lacune. Malheureusement, il existe, dans ce domaine, trop peu de possibilités dans le régime actuel.

Des programmes tenant compte des différences culturelles sont essentiels non seulement aux enfants d'immigrants mais aussi aux enfants de minorités ethniques. L'identité ethnique fait partie intégrante de l'image qu'a un enfant de lui-même; ignorer ou supprimer les liens culturels ne peut qu'amoindrir l'amour-propre de l'enfant. L'enseignant qui est

sensible aux besoins émotifs des enfants et crée un milieu où chacun éprouve un sentiment de sécurité et d'appartenance est bien placé pour assurer à l'enfant une image de soi favorable et le meilleur apprentissage possible[6]. Les enfants commencent à se former des attitudes dans les années préscolaires et sont très sensibles aux attitudes des adultes évoluant dans leur entourage. Les préjugés des éducateurs des tout-petits peuvent avoir une grande incidence sur l'idée qu'un enfant se fait de lui-même. Il est d'une importance capitale que les dispensateurs de soins, les enseignants et le personnel de garderie tiennent compte de la culture et des valeurs des enfants d'immigrants et de minorités ethniques.

Ceci semble malheureusement être une grave lacune de bien des programmes canadiens de garderie. Dans un dossier adressé au Groupe d'étude, la Children's Aid Society of Metropolitan Toronto ou Société d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto a insisté sur l'inaptitude du système actuel de garderie à satisfaire les besoins de nature multiculturelle, multiraciale et multilinguistique de nombreuses collectivités canadiennes. Elle a souligné que nombre de parents avec lesquels elle travaillait estimaient que l'identité culturelle, raciale et linguistique de leurs enfants était un laisser-pour-compte dans le système actuel de garderie[7]. Une spécialiste canadienne en la matière en est arrivée à la conclusion que le régime actuel de garderie n'était pas toujours sensible, sur le plan culturel, aux besoins des enfants d'immigrants et de minorités ethniques. À son avis, la plupart du matériel destiné aux jeunes enfants suppose un tronc commun d'expériences culturelles préscolaires, dont des comptines, des jeux, des histoires, des aliments, des animaux, la connaissance des saisons, la célébration des fêtes canadiennes et même des modèles d'interaction avec les adultes. Il est rare qu'un enseignant s'arrête pour réfléchir sur la mesure dans laquelle nos attentes sur le plan du comportement et des aptitudes scolaires d'un enfant, même très jeune, sont empreintes de préjugés culturels[8]. Les dispensateurs de soins devraient être prévenus des besoins culturels des enfants d'immigrants et de minorités ethniques, ce qui non seulement améliorerait l'adaptation des familles d'immigrants à la société canadienne, mais encore donnerait aux enfants qui grandissent un bon départ dans une société et un monde multiculturels.

Enfants ayant besoin de protection

> *Je pense que la garde des enfants est un service social au même titre que l'éducation et la santé et que comme ces dernières, elle devrait être gratuite et de bonne qualité. C'est à ce seul prix que le nombre d'enfants négligés dans la société diminuera.*
>
> *Marlène Valcin*
> *Montréal (Québec)*

Même si la plupart des parents peuvent prendre bien soin de leurs enfants et le font effectivement, certains enfants risquent d'être l'objet d'abus, de négligence ou d'abandon par leur propre famille. D'aucuns sont portés à l'attention du bien-être de l'enfance, mais souvent des dommages considérables ont déjà été subis. Comme l'abus des enfants est une situation sociale qui se répète d'une génération à l'autre, on ne devrait pas ménager les efforts pour briser le cycle. Pourquoi ne pas commencer dans la prime enfance ?

C'est chez les tout-petits que le risque d'abus et de négligence graves est le plus menaçant ; ils dépendent totalement de leurs parents et gardiennes et sont les moins susceptibles de comprendre le comportement anormal des parents. Une récente enquête effectuée sur la mort de 98 enfants causée par des abus a permis de constater que 50 % d'entre eux sont morts avant d'avoir atteint l'âge de 12 mois, et 25 %, avant d'avoir atteint deux ans[9]. Seulement 5 % de ces jeunes victimes avait 5 ans ou plus. L'auteur de cette enquête conclut en disant que si l'on pouvait détecter et protéger les enfants qui courent les plus grands risques, cela permettrait de faire considérablement baisser le taux de mortalité dû aux abus. Dans la plupart des cas, (64 %), ce sont les parents biologiques ou les concubins (25 %) qui ont commis des actes abusifs. Neuf pour cent des morts ont été attribuées aux gardiennes.

Un système de garde visant à offrir des soins de qualité à tous les enfants constituerait le premier mécanisme de prévention idéal pour assurer un dépistage et un traitement précoces. Un tel système prévendrait les traumatismes et les souffrances que connaissent des milliers d'enfants canadiens et serait moins coûteux pour les pouvoirs publics que des mesures correctives. De bons services de garde pourraient aussi offrir une formation aux parents et un soutien aux familles où les enfants peuvent être maltraités et fournir aux enfants de ces familles des modèles de rôle parentaux dits normaux.

Les réponses des parents tant à l'enquête menée à l'échelle du Canada pour le Groupe d'étude qu'aux enquêtes précédentes, limitées à des villes canadiennes, confirment que le choix d'une formule de garde est un processus complexe de prise de décisions comprenant des variables multiples[10]. Dans leur choix, les parents tiennent compte de l'âge, du nombre et de l'état de santé de leurs enfants ; de la facilité d'accès et du prix de différents genres de garde dans leur voisinage ou leur secteur de travail ; de la convenance et de la possibilité d'horaires de travail variés (temps plein, temps partiel) et du niveau du revenu familial. En examinant une multitude de critères d'évaluation, les parents reconnaissent par ce fait même que des soins de qualité peuvent faire toute une différence tant pour leurs enfants que pour leur vie, et que trouver de tels soins relève de la magie.

Évaluation des formules de garde par les parents

Lorsque les parents doivent choisir parmi un nombre limité d'options de garde sans grande précision sur la qualité d'un service particulier, comment évaluent-ils les soins qui seront dispensés à leurs enfants ? Quels critères emploient-ils pour donner la préférence à une formule plutôt qu'à une autre ? Des données tirées de plusieurs enquêtes fournissent certaines réponses.

L'enquête menée pour le compte du Groupe d'étude a cherché à connaître l'opinion des parents sur une large gamme de critères destinés à évaluer un dispensateur de soins ou un programme. Le tableau suivant illustre comment les parents classent certains critères d'évaluation.

Dans cette enquête, les qualités notées comme très importantes par les parents comprenaient la fiabilité et la souplesse, une attention individuelle constante et enrichissante pour l'enfant ; un terrain de jeu à l'extérieur et des repas nutritifs. Deux dimensions ont été jugées de moindre importance : la formation en éducation ou en puériculture des

Tableau 4.3

L'importance qu'attachent les parents à certains critères d'évaluation précis au moment de choisir une formule de garde pour leur enfant

Critère	Cote d'importance
1. La formule de garde doit être fiable et disponible tous les jours.	3,8
2. L'enfant doit recevoir la même somme d'attention et d'affection que celle qu'il reçoit à la maison.	3,7
3. La discipline doit être similaire à celle de la maison.	3,6
4. L'endroit où l'enfant serait gardé doit disposer d'un bon espace de jeu extérieur.	3,6
5. Le (la) responsable doit savoir stimuler la curiosité et la créativité de l'enfant.	3,6
6. Des repas nourrissants, chauds et bien préparés (ou des collations pour les enfants plus âgés) devraient être fournis.	3,5
7. Le (la) gardien(ne) ou la garderie doit être flexible de façon à se prêter aux changements survenant dans votre horaire.	3,4
8. Votre enfant doit avoir la possibilité de jouer avec d'autres enfants de son âge.	3,4
9. Le (la) responsable ou la garderie doit être situé(e) dans le voisinage immédiat.	3,2
10. La formule de garde doit offrir à l'enfant des activités susceptibles de favoriser son développement.	3,2
11. Le (la) responsable ou la garderie doit accorder une attention très particulière à l'enfant.	3,2
12. Le (la) responsable ou la garderie doit aider l'enfant à mieux parler.	3,1
13. Le (la) responsable ou la garderie doit pouvoir s'occuper de l'enfant même s'il est malade.	3,1
14. La formule de garde doit offrir à l'enfant des expériences nouvelles ou différentes de celles qu'il vit à la maison.	3,0
15. La formule de garde doit comporter une routine quotidienne.	2,9
16. Le (la) responsable ou la garderie doit préparer l'enfant à l'école en lui enseignant les chiffres, les lettres, etc.	2,9
17. Le (la) responsable doit détenir un diplôme universitaire ou collégial en éducation ou en puériculture.	2,3
18. Le niveau de revenu de la personne responsable de l'enfant doit être similaire à celui des parents.	1,7
EN CE QUI CONCERNE LE CHOIX D'UNE GARDERIE POUR ENFANTS D'ÂGE PRÉSCOLAIRE OU D'UN PROGRAMME PARASCOLAIRE (AVANT ET APRÈS L'ÉCOLE), VOUS AIMERIEZ :	
1. Que la garderie soit licenciée par le gouvernement provincial.	3,4
2. En tant que parent, être très engagé dans les décisions à prendre au sujet du programme, du personnel et autres questions importantes à vos yeux.	3,3
SI VOUS AVIEZ À CHOISIR UNE PERSONNE POUR ASSURER LA GARDE DE VOTRE ENFANT (UNE VOISINE OU UNE GARDIENNE RÉMUNÉRÉE), VOUS AIMERIEZ :	
1. Connaître la personne depuis quelque temps et que l'enfant la connaisse également.	3,3
2. Que cette personne vous fournisse des reçus aux fins de l'impôt.	2,7
3. Que cette personne soit licenciée ou autorisée par la province ou par une agence locale de services de soins à l'enfance.	2,3

Critère	Cote d'importance

Les critères étaient classés ainsi :

1 = sans importance ;
2 = pas très important, mais à prendre en considération ;
3 = important, mais non essentiel ;
4 = très important, essentiel.

Source : Lero, Donna S. *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n° 5 (n° au cat. : SW43-1/5-1985F).

responsables et la similarité du niveau du revenu entre un dispensateur de soins et les parents. À l'exception de la faible importance accordée à la formation, ces critères correspondent exactement aux composantes des soins de qualité dont il est question au chapitre 6.

L'enquête a fait ressortir une incohérence entre le résultat portant sur la formation et la grande importance accordée par les parents à la stimulation de la créativité, la coordination motrice ainsi qu'à l'apprentissage de la langue et au développement intellectuel. Dans son rapport, le chercheur a mentionné que cette contradiction pouvait découler de plusieurs facteurs : connaissance insuffisante du contenu des programmes de formation, scepticisme sur la valeur d'un diplôme et méfiance de la part des parents qui ont recours à des services officieux non structurés[11].

Il est aussi ressorti d'études précédentes que les parents connaissent fort bien les caractéristiques des soins de qualité. Dans une étude menée en 1977 dans la communauté urbaine de Toronto, on a demandé aux répondants de donner par ordre d'importance cinq qualités liées aux soins des enfants. Les parents ont répondu, par ordre décroissant, qu'ils tenaient à ce que ces services leur offrent l'assurance d'un milieu affectueux et aimant, de soins hygiéniques et d'une sécurité, d'une stimulation intellectuelle, du développement des attitudes sociales et de la fiabilité du service. Les auteurs ont estimé, d'après les résultats, que les parents s'intéressaient davantage à la qualité des soins dispensés aux enfants qu'à leur propre commodité[12].

Les résultats d'une étude faite en 1981 à Kitchener (Ontario) étaient légèrement différents. Les parents y avaient mentionné la fiabilité des soins comme la caractéristique la plus importante dans le choix d'une formule de garde. Les parents voulaient des services qui réduiraient au minimum le temps de travail perdu et qui les dispenseraient de prendre des arrangements de fortune ou de dernière minute, mettant leur patience à l'épreuve. Ces parents estimaient cependant que la confiance accordée au responsable de la garde était proportionnelle au plus grand intérêt porté par le responsable à l'égard des enfants et à des soins de meilleure qualité. Les autres aspects jugés importants par les parents étaient les bons soins physiques, des possibilités suffisantes de jeux à l'extérieur, des possibilités de communiquer avec d'autres enfants et la similitude des règles de discipline entre le dispensateur de soins et les parents[13].

L'étude de Kitchener a relevé plusieurs différences entre les priorités des utilisateurs de services non autorisés en milieu familial et celles des parents ayant recours à des garderies autorisées. Ainsi, les premiers avaient tendance à évaluer la somme d'attention et d'affection portées à l'enfant comme plus importante que le niveau de stimulation offert, tandis que les seconds estimaient le contraire. Même si, d'après tous les groupes, la formation officielle du dispensateur de soins se situait au bas de l'échelle, les utilisateurs de garderies classaient un diplôme universitaire ou collégial en éducation préscolaire ou en puériculture comme sensiblement plus important[14].

Dans une étude menée à Winnipeg en 1984, on a demandé à ceux qui faisaient garder leurs enfants quel genre de garde ils préféraient selon des groupes d'âge déterminés et les raisons de leur choix. On les a aussi priés de commenter la qualité de chaque mode de garde employé dans la semaine précédant l'étude. Ceux qui avaient fait appel à plus d'un service dans l'année devaient mentionner le meilleur et le pire du point de vue de la qualité et expliquer leur évaluation.

L'étude de Winnipeg a relevé deux facteurs généraux d'après lesquels les parents jugent la qualité d'une option. Le premier fait ressortir des croyances différentes sur ce qui est la bonne formule de garde. Les parents préférant une attention individuelle accordée dans une ambiance ressemblant à celle du foyer choisissent des gardiennes et une garde en milieu familial, alors que les parents qui préféraient des activités visant le développement intellectuel et social optent pour la garderie. Le deuxième facteur concernait l'évaluation de la compétence d'un dispensateur de soins par les parents. Ceux qui avaient recours à des gardiennes ont souligné l'importance de connaître la gardienne de soins et de lui faire confiance. Ceux qui privilégiaient des services autorisés en milieu familial ont fait valoir la participation gouvernementale. Enfin, les utilisateurs de garderies ont mis l'accent sur la formation du personnel[15].

Pour ce qui est de la formation et de la délivrance de permis, l'auteur de l'enquête de Winnipeg a fait observer que les parents privilégiant ces aspects croyaient qu'ils représentent une assurance de la qualité des soins dispensés à leurs enfants. Ces deux aspects semblaient donner aux parents un certain sentiment de ne pas être seuls à surveiller la qualité des soins. Ces facteurs palliaient au manque de connaissance du dispensateur de soins par les parents et contribuaient à réduire l'incertitude des parents quant à la nature des soins.

Il ressort de l'exposé précédent que les parents ont recours à de nombreux critères pour les aider à choisir une formule de garde. Bien que leurs décisions puissent être fondées sur différentes variables d'ordre personnel (revenu familial, situation de travail, nombre d'enfants et autres), les études révèlent que les parents connaissent les nombreuses mesures de qualité établies par les spécialistes du développement des enfants et essaient de les appliquer au processus de sélection. Les résultats ayant trait à la délivrance de permis et à la formation des dispensateurs de soins sont particulièrement intéressants et feront l'objet d'un examen ultérieur plus détaillé.

PRÉFÉRENCES DES PARENTS EN MATIÈRE DE GARDE

Nous avons vu, à la section précédente, que les parents essayaient vraiment de choisir des services convenables pour leurs enfants.

Cependant, tous ne classent pas les critères de qualité dans le même ordre d'importance. Les préférences des parents pour des modes particuliers de garde et leur sélection sont inextricablement liées à d'autres facteurs d'ordre personnel et ne coïncident pas nécessairement aux mesures de qualité définies par les spécialistes[16]. Outre les préoccupations liées à la qualité, les préférences des parents et leur choix sont influencés par des facteurs comme le revenu familial, le nombre d'heures de garde requise, l'âge des enfants, leur nombre et leur état de santé, sans oublier la facilité d'accès et le prix des différentes options.

Pour s'assurer de la *formule idéale privilégiée* par chacun des répondants, l'enquêtre du Groupe d'étude a examiné plusieurs facteurs : la préférence énoncée, les raisons de ne pas tenir compte d'autres formules de garde, les raisons de vouloir changer de genre de service, la situation d'emploi préférée et d'autres facteurs précisés par les répondants. On a constaté des différences importantes selon la situation d'emploi de la mère et la situation géographique (ville ou campagne), comme l'indique le tableau 4.4. Ces deux facteurs, tout comme d'autres, tels l'âge de l'enfant et l'ethnie de la famille, seront examinés dans les sections suivantes. Voici un tableau résumant les résultats de l'enquête du Groupe d'étude.

Dans l'enquête du Groupe d'étude, on a demandé aux répondants, ayant recours à une forme quelconque de garde extraparentale, s'ils avaient sérieusement examiné la possibilité d'utiliser d'autres formules de garde au moment où ils avaient pris leur décision. Plus de 40 % ont mentionné avoir songé à d'autres options mais ne pas les avoir retenues pour les raisons suivantes : prix, facilité d'accès, commodité, fiabilité, souci de la qualité des soins et des besoins individuels de leur enfant.

Lorsque les parents ne peuvent faire garder leurs enfants par un conjoint ou un parent, ils doivent habituellement choisir entre des services non surveillés, par une personne étrangère, ou des services autorisés, le plus souvent dans un programme autorisé en groupe. Pour tous les enfants des trois groupes d'âge, on invoque le plus fréquemment le souci de la qualité des soins dispensés pour ne pas avoir recours à des services de soins non autorisés, par une étrangère. C'est le cas de quelque 42 % des parents de bébés, de 50 % de ceux d'enfants d'âge préscolaire et de 39 % de ceux ayant des enfants d'âge scolaire. Par ailleurs, environ 40 % des parents qui avaient songé à confier leur bébé à une garderie autorisée en groupe avaient abandonné l'idée en raison du trop jeune âge de l'enfant. Dans le groupe d'âge préscolaire, 52 % des parents n'avaient pas recours à la garde en groupe à cause du prix : frais trop élevés ou impossibilité d'obtenir une subvention[17].

Situation d'emploi : mères au travail à temps plein et à temps partiel, au foyer, en chômage

L'enquête du Groupe d'étude a réparti les familles en trois groupes selon la situation de la mère : au travail à temps plein, au travail à temps partiel, au foyer ou en chômage[18]. En examinant les préférences, cette enquête a tenté d'évaluer les services, coutumes et formes d'aide qui satisferaient les besoins des parents et, par la même occasion, soutiendraient le développement de leurs enfants. Les résultats ont révélé certaines différences marquées ainsi que des similitudes.

Tableau 4.4

Formule de garde principale préférée selon la situation d'emploi de la mère, l'âge de l'enfant et le lieu de résidence (urbain ou rural)

	Bébés (moins de 2 ans)		Enfants d'âge préscolaire (2 à 5 ans)		Enfants d'âge scolaire (6 à 12 ans)	
	Urbain %	*Rural* %	Urbain %	*Rural* %	Urbain %	*Rural* %
Mères au travail à temps plein						
Parent(s)	3,3	*21,4*	17,6	*36,8*	10,3	*20,8*
Parenté	11,1	*21,4*	8,8	*5,3*	12,8	*8,3*
À la maison avec étrangère	22,2	*7,1*	8,8	*26,3*	7,7	*12,5*
Chez une gardienne étrangère	18,5	*7,1*	5,9	*15,8*	2,6	—
Garderie[a]	40,7	*42,9*	53,0	*15,8*	48,7	*41,6*
Autre[b]	3,7	—	5,9	—	15,4	*12,5*
Avec un frère ou une sœur ou seul	—	—	—	—	2,6	*4,2*
Mères au travail à temps partiel						
Parent(s)	18,8	*46,7*	11,1	*33,3*	20,0	*80,0*
Parenté	6,3	*6,7*	11,1	*6,7*	—	—
À la maison avec étrangère	31,3	*13,3*	11,1	*6,7*	20,0	—
Chez une gardienne étrangère	—	*20,0*	22,2	*13,3*	6,7	—
Garderie[a]	37,6	*13,3*	44,4	*40,0*	26,7	—
Autre[b]	6,3	—	—	—	26,7	—
Avec un frère ou une sœur ou seul	—	—	—	—	—	*20,0*
Ménagères[c]						
Parent(s)	64,7	*81,8*	33,3	*33,3*	58,3	*80,0*
Parenté	—	—	11,1	*11,1*	8,3	*10,0*
À la maison avec étrangère	11,8	—	—	*11,1*	16,7	—
Chez une gardienne étrangère	—	—	—	*11,1*	—	—
Garderie[a]	17,6	*18,2*	55,9	*33,3*	16,7	—
Autre[b]	5,9	—	—	—	—	—
Avec un frère ou une sœur ou seul	—	—	—	—	—	*10,0*

Source : Lero, Donna S. *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 5 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

Notes : [a]Peut comprendre les garderies, les garderies en milieu de travail, les classes prématernelles, les maternelles et les programmes parascolaires.

[b]Comprend la garde occasionnelle et/ou les loisirs organisés.

[c]Inclut les mères à la recherche d'un emploi.

Nous n'avons pas cumulé les données obtenues auprès des répondants des centres urbains et des régions rurales, puisque ces deux groupes avaient généralement des préférences différentes et que, dans cet échantillon, la proportion des répondants des régions rurales (43 %) dépassait leur proportion dans la population en général.

La préférence marquée des mères au travail à temps plein pour des services de soins autorisés constitue peut-être le résultat le plus important. Parmi elles, 42 % des mères de bébés, 40 % de celles d'enfants d'âge préscolaire et 46 % de celles d'enfants d'âge scolaire préféraient les garderies (dont celles en milieu de travail), les classes prématernelles et les programmes parascolaires (avant et après l'école).

Les mères au travail à temps partiel privilégiaient des soins parentaux pour les bébés et les enfants d'âge scolaire (32 % et 44 % respectivement), mais elles préféraient la garderie ou les classes prématernelles pour les enfants entre 2 et 5 ans (42 %).

Les mères au foyer ou à la recherche d'un emploi ont indiqué une forte préférence pour les soins parentaux pour les bébés (71 %) et pour les enfants d'âge scolaire, en dehors des heures de classe (68 %). Cependant, 48 % d'entre elles ont manifesté une préférence pour un mode quelconque de services de soins autorisés (classes prématernelles, garderies, programmes parascolaires) pour les enfants de 2 à 5 ans.

On a demandé aux mères au travail à temps plein et à temps partiel qui ont déclaré ne pas avoir accès à une garderie en milieu de travail si elles y auraient recours, advenant la présence d'un service de bonne qualité et pas trop coûteux. Les réponses ont été à peu près également réparties, 41 % déclarant qu'elles y auraient certainement ou probablement recours et 31 %, probablement pas ou certainement pas.

Dans l'étude menée à Montréal en 1983, 90 % des répondants ont favorisé la mise sur pied de garderies pour accueillir les enfants pendant les occupations professionnelles des parents ou d'autres activités[19]. Les opinions différaient légèrement selon que les parents avaient une situation de travail différente. Près de 92 % des répondants travaillant à temps plein et 97 % de ceux travaillant à temps partiel ont convenu de la nécessité des garderies pour leur permettre de mener leurs activités, alors que ce pourcentage est de 85 % chez les personnes au foyer. Chez ces dernières, un plus grand pourcentage (15 %) se préoccupaient de la qualité des soins dans les garderies[20]. Dans un résultat connexe, l'auteur a constaté que celles travaillant à temps partiel avaient éprouvé le plus de difficultés à trouver et à garder un dispensateur de soins régulier[21].

Situation géographique : préférences des familles des centres urbains et des régions rurales

Au Canada, peu d'études ont examiné la situation des services de soins aux enfants à l'extérieur des centres urbains. L'échantillon de l'enquête menée pour le Groupe d'étude comprenait un grand nombre de familles des régions rurales. Aux fins de l'étude, une région rurale est définie comme une région de 15 000 habitants ou moins, située à une heure ou plus de voiture d'une ville comptant un minimum de 30 000 âmes[22].

Une proportion importante de personnes au foyer ont exprimé une préférence marquée pour les soins parentaux dans le cas de bébés et d'enfants d'âge scolaire, en dehors des heures de classe. Comme il est indiqué au tableau 4.4, 65 % des personnes au foyer dans les centres urbains et 82 % de celles-ci dans les régions rurales préféraient cette formule de garde pour les bébés; 58 % de celles habitant la ville et 80 % des parents des régions rurales privilégiaient ce genre de soins pour les enfants d'âge scolaire. Par ailleurs, les services de soins en groupe étaient la formule préférée, pour les enfants d'âge préscolaire, de 56 % des

personnes au foyer vivant à la ville et de 33 % de celles des régions rurales.

Tant dans les centres urbains que dans les régions rurales, les mères travaillant à temps plein ont manifesté une grande préférence pour les services autorisés pour les enfants de tous âges. Parmi les mères travaillant à temps partiel, les femmes des villes préféraient aussi les garderies et classes prématernelles (38 %) pour les enfants de moins de 2 ans et, tant à la ville qu'en région rurale, plus de 40 % privilégiaient ces services pour les enfants d'âge préscolaire.

La plus grande proportion des répondants des régions rurales, considérés globalement, préféraient les soins dispensés par le père ou la mère. L'enquête a en outre constaté qu'une proportion importante des mères de ces régions favorisaient le travail au foyer. En fait, nombre d'entre elles exécutaient des travaux, comme prendre soin des animaux, tenir les livres et vendre des produits de la ferme, ce qui en faisait des partenaires essentielles, quoique non rémunérées, dans les entreprises agricoles. L'étude a aussi fait ressortir la présence du père au foyer ou aux alentours et sa disponibilité fréquente en matière de garde des enfants.

Pour les enfants de moins de 6 ans, les garderies étaient employées par 23 % des familles urbaines qui avaient recours à une forme quelconque de garde non maternelle régulière, par rapport à 15 % dans les régions rurales. Si l'on compare ces résultats aux formules de garde préférées, il en découle qu'une grande proportion des familles, dans les villes et dans les régions rurales, n'ont pas recours à leur formule préférée. Toutes les familles utilisant des garderies en milieu de travail vivaient dans les centres urbains. De même, l'inscription à des classes prématernelles et à des maternelles était plus courante dans les centres urbains (16,8 % par rapport à 12,2 %). Par ailleurs, l'utilisation des services de soins dispensés par des parents, comme principale formule de garde non maternelle, était classée également dans les villes et dans les régions rurales (13,6 % dans les centres urbains comparativement à 14,9 % dans les régions rurales)[23].

Âge de l'enfant

L'enquête du Groupe d'étude a constaté une préférence marquée de la part des mères au travail à temps plein pour la garderie, pour les enfants de tous âges, même ceux de moins de 2 ans. Les femmes des centres urbains (41 %) et des régions rurales (43 %) favorisaient la garderie pour les bébés.

Au Canada, d'autres études ont tenté d'évaluer le rapport entre l'âge de l'enfant et les préférences exprimées par les parents. Dans l'étude de la communauté urbaine de Toronto, on a relevé que l'âge de l'enfant est un facteur important dans le choix des parents. Pour un enfant d'un an, 70 % des parents concernés par l'étude préféraient des soins au foyer alors que 80 % privilégiaient la garderie, si l'enfant avait 3 ans et 83 %, s'il avait 5 ans. En réponse à une question, qui sondait les raisons des préférences des parents, ces derniers estimaient qu'une gardienne au foyer permettait une attention individuelle, chaleureuse, ce qu'ils jugeaient important pour les bébés[24].

L'étude de Kitchener a aussi évalué si l'âge de l'enfant était déterminant dans le choix d'une formule de garde. Dans l'ensemble, les réponses des mères étaient partagées également, la moitié affirmant que

oui, l'autre moitié que non. On estimait que l'âge limitait les solutions, lorsque l'enfant avait moins de 2 ans[25].

Dans l'étude de Winnipeg, on a demandé aux répondants laquelle parmi trois formules (gardienne chez elle, services de soins en milieu familial agréé par les pouvoirs publics, garderie agréée par les pouvoirs publics) ils préféraient pour les enfants de moins de 3 ans, de 3 à 5 ans et de 6 à 12 ans. Dans le cas des enfants de moins de 3 ans, 37 % préféraient une gardienne, 33 % une garderie autorisée, 21 % une garderie en milieu familial autorisée et 9 % étaient indécis. Si l'on cumule les résultats, 58 % ont choisi un cadre familial comportant plus d'attention individuelle tandis que 54 % ont privilégié des services autorisés et surveillés par une personne compétente. Parmi les parents ayant eu recours à un mode quelconque de garde dans l'année précédente, plus de 62 % favorisaient une formule agréée par les pouvoirs publics[26].

Quant aux enfants de 3 à 5 ans, 59 % des parents optaient pour une garderie, 20 % pour une gardienne et 15 % pour une garderie en milieu familial autorisée, tandis que 6 % n'avaient pas d'opinion. Parmi les parents ayant utilisé un service de garde récemment, 68 % favorisaient une garderie, 17 % une garderie en milieu familial autorisée et seulement 7 % une gardienne[27]. La préférence marquée pour la garderie traduit la perception des répondants selon laquelle la garderie offre certains avantages sur le plan des contacts sociaux, de l'apprentissage des connaissances, de la formation du personnel et des activités. Pour les enfants d'âge scolaire, 53 % des répondants ont favorisé les gardiennes ou les garderies en milieu familial autorisées, 28 % seulement les garderies et 20 % ne se sont pas prononcés.

L'étude de Montréal révèle pour sa part que 79 % des parents préféraient une garderie en milieu familial pour les enfants de moins d'un an et que, pour les enfants de 3 et 4 ans, les garderies étaient plus populaires (49 %)[28].

Autres facteurs personnels intervenant dans les préférences des parents

Comme l'a souligné la précédente analyse des besoins, les parents et les enfants ont une grande gamme de besoins, fondés sur des variables comme l'horaire de travail des parents, le nombre d'enfants dans la famille, l'ethnie, si l'enfant est invalide ou pas et s'il a déjà vécu l'expérience de garderie. Des études ont examiné certains de ces facteurs et leur lien avec les préférences.

Selon l'enquête du Groupe d'étude, 33 % des mères employées travaillaient par roulement et avaient donc besoin d'une formule souple, adaptée à leurs besoins. D'autres estimaient que leurs enfants avaient besoin d'une stimulation sociale et de contacts avec d'autres enfants, les menant à rechercher une combinaison incluant des soins en groupe à temps partiel. Les parents avaient aussi des besoins particuliers à des périodes déterminées, comme les jours de perfectionnement professionnel, les vacances scolaires, la maladie d'un enfant et lorsque les services habituels font défaut, ce qui créait des difficultés d'ordre pratique importantes. Ces besoins portaient les parents à combiner plusieurs formules.

L'étude de la communauté urbaine de Toronto a examiné la relation entre l'ethnie de la famille, le type de services adoptés et la formule idéale mentionnée par les répondants. Selon les données, les Italiens, les

Portugais, les Chinois et les Grecs préféraient faire garder leurs enfants par des parents au foyer ou ailleurs. Quant à la formule idéale, la majorité des répondants des groupes Italiens (56 %), Antillais (51 %) et « autres ethnies » (67 %) préféraient la garderie. Les familles chinoises optaient pour les gardiennes tandis que les préférences des Portugais et des Grecs étaient divisées plus également entre toutes les formules[29].

La précédente analyse des facteurs décrit un certain nombre de variables personnelles entrant en jeu dans les préférences. Deux autres variables, la délivrance de permis et la formation, qui débordent de l'aspect strictement personnel, jouaient, selon les observations, un grand rôle en ce qui concerne les décisions des parents. On les examinera plus amplement à la section suivante.

Préférences des parents pour des services réglementés

Des services privés en milieu familial sont très discutables. Dans certaines circonstances, les soins peuvent être très bons mais, dans la plupart des cas, il n'en est pas ainsi. Dans une garderie autorisée, la qualité des soins peut être garantie par le niveau d'instruction requis, des lignes directrices de l'État et les relations des parents avec les dispensateurs de soins. Pour une famille qui travaille et a besoin de faire garder ses enfants, la paix de l'esprit vaut son pesant d'or.

Lyn Brown
Nipawin (Saskatchewan)

Les résultats concernant la délivrance des permis fournissent de précieuses indications aux fins d'orientation de la politique. Dans l'étude de Winnipeg, les répondants ayant manifesté une préférence pour des services autorisés en milieu familial ont classé l'inspection gouvernementale du foyer comme le troisième critère le plus important, mettant respectivement au premier et au deuxième rangs l'attention individuelle plus soutenue et le cadre quasi familial. L'auteur de l'étude de Winnipeg fait observer que parce que les services sont autorisés, l'incertitude des parents quant à la qualité des soins diminue. Elle mentionne que, lorsque le père ou la mère ne connaît pas personnellement le dispensateur de soins, savoir que le service est « agréé par les pouvoirs publics » ou « autorisé » a le même effet que si les parents connaissaient personnellement la responsable[30]. Dans cette étude, une majorité de parents préféraient des services de soins autorisés tant pour les bébés que pour les enfants d'âge préscolaire. Parmi ceux qui avaient récemment fait garder leurs enfants, environ les deux tiers privilégiaient ce type de soins.

Lorsqu'on leur a demandé expressément de nommer deux critères ayant trait à la garde en groupe pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire, les parents faisant l'objet de l'enquête du Groupe d'étude ont fait savoir qu'ils attachaient une importance à ce qu'une garderie soit autorisée par la province et préféraient avoir leur mot à dire dans les décisions relatives au programme, au personnel et à d'autres questions. Sur les trois critères particuliers aux services autorisés en milieu familial et aux services officieux de soins en milieu familial, les parents estimaient importants qu'eux et leurs enfants connaissent la gardienne. Des facteurs comme l'attribution de reçus ou l'enregistrement du foyer par la province ou par un organisme local étaient jugés de moindre importance[31].

Dans l'étude de la communauté urbaine de Toronto, près de la moitié (40 %) des parents, à qui on avait demandé la formule de garde idéale, ont mentionné la garderie. La deuxième réponse la plus fréquente, une gardienne prenant soin des enfants chez elle, a été choisie par trois fois moins de répondants (16 %)[32]. Si on fait la comparaison avec le type de soins réellement employé par les parents, seulement 10 % environ des parents interrogés avaient des enfants en garderie.

L'étude de Kitchener en est arrivée à la conclusion qu'une grande proportion de parents de jeunes enfants donnaient la préférence aux garderies. Dans cette étude, on a employé une échelle des attitudes générales des parents à l'égard des garderies dans le dessein de réunir des données plus directes et concrètes que des opinions sur les préférences et la satisfaction des parents. Dans l'échantillon, plus de la moitié (57 %) des répondants ont mentionné la garderie comme leur premier choix de formule. Seulement 3 des 99 répondants étaient d'accord avec l'énoncé : « Je n'aurai jamais recours à une garderie » alors que, pour 83 %, « le gouvernement devrait parrainer beaucoup plus de garderies qu'il ne le fait »[33].

Lorsque cette étude a examiné les différences et les similitudes entre différents groupes d'utilisateurs (services officieux, garderie en milieu familial, garderie à but non lucratif, garderie privée), elle a abouti aux résultats qui suivent. Les répondants ayant recours aux garderies les soutenaient plus fortement que les autres. Ces derniers estimaient que la garderie était moins commode et qu'on y accordait moins d'attention individuelle aux enfants. Ils étaient aussi, selon toute vraisemblance, moins impressionnés par la diversité des expériences d'apprentissage et croyaient moins qu'une formation spécialisée était absolument nécessaire pour dispenser des soins aux enfants. Parmi les utilisateurs de garderies, on s'accordait généralement à dire que les garderies aidaient les enfants à apprendre à vivre avec le train-train quotidien et à prendre de bonnes habitudes. Qu'ils aient recours à des garderies ou à des services de soins officieux, environ 30 % des parents ont convenu qu'il était trop long pour la plupart des enfants de passer la journée entière, cinq jours par semaine, dans un groupe et 50 %, que les garderies étaient trop onéreuses pour la plupart des familles[34].

L'étude de Montréal a, elle aussi, examiné les opinions des parents sur la qualité des soins en garderie autorisée et non autorisée et a constaté que, dans l'échantillon global, les opinions étaient partagées. Alors que 26 % estimaient que les garderies offraient des services de meilleure qualité, 24 % pensaient que c'était le cas des gardiennes au foyer et 37 %, que ces services étaient de même qualité[35]. Les résultats les plus probants avaient trait à deux variables socio-démographiques ; les familles monoparentales et celles dont le revenu ne dépassait pas 15 000 $ étaient les plus favorables aux garderies. En outre, près des trois quarts des répondants (73 %) ayant recours à une garderie estimaient qu'elle offrait la meilleure qualité de soins, tandis que 30 % seulement de ceux qui employaient des types de soins non autorisés les jugeaient les meilleurs[36].

Il n'est pas facile de déterminer le genre de service de garde préféré par la plupart des parents puisque, en réalité, des familles différentes ont des besoins différents et, donc, des préférences différentes. Toutefois, deux résultats importants semblent ressortir : d'abord, la majorité des parents indiquent une préférence pour les services de soins autorisés et,

ensuite, la situation d'emploi de la mère semble être un facteur déterminant quant à la préférence, plus grand que les autres variables, comme l'emplacement de la garderie ou l'âge de l'enfant.

Pour ce qui est de la délivrance de permis, la connaissance des parents semble limitée aux soins dispensés dans des garderies. Les parents interrogés dans le cadre de l'enquête du Groupe d'étude n'étaient en général pas au courant des autres possibilités, comme les services autorisés en milieu familial. Les mères travaillant à temps plein, tant dans les centres urbains que dans les régions rurales, accusaient une grande préférence pour des services de soins autorisés, quel que soit l'âge de l'enfant. Pour elles, le fait de ne pas être en contact avec les enfants pendant de nombreuses heures les rendait d'autant plus conscientes que des soins de qualité étaient nécessaires.

À QUEL POINT LES MODÈLES SE RAPPROCHENT-ILS DES PRÉFÉRENCES ?

> *En conclusion, j'estime que les besoins en services de garde d'enfants sont,* dictés *et non* déterminés *par la situation de chacun et par nos préférences, en tant que père ou mère. Je pense que, si l'on part à la découverte des garderies, très peu reflètent la préférence des parents. Tout se résume au fait qu'on peut ou pas se permettre de payer une garderie.*
>
> *Je pense que le choix est limité pour la plupart des gens à la recherche de soins pour leurs enfants.*
>
> *Elizabeth Cannon*
> *Morpeth (Ontario)*

Il existe un écart important entre les préférences énoncées par les parents et les modèles de comportement présentés. L'enquête du Groupe d'étude a établi le parallèle entre les formules préférées et celles alors employées. On a constaté que, en général, moins de la moitié des parents avaient recours à leur mode préféré de services de soins. L'exception la plus notable était « les familles dont l'un des parents restait au foyer et avait recours à des services complémentaires de soins à l'occasion »[37]. La plupart de ces familles offraient à leurs enfants le type de soins qu'elles jugeaient le meilleur.

Les auteurs de l'enquête ont aussi conclu que les garderies (y compris les garderies en milieu de travail) étaient utilisées par un peu moins de 40 % des familles qui avaient un bébé et préféraient cette formule et par un peu plus de la moitié des familles dont l'enfant était d'âge préscolaire, qui avaient indiqué leur préférence pour ce genre de service. Moins du tiers des familles préférant les programmes parascolaires y avaient recours effectivement[38].

De même, les préférences pour différents types de soins sont conditionnés par la facilité d'accès, le prix et les autres priorités budgétaires de la famille. Si les frais de garderie sont considérés comme la responsabilité de la femme, on peut s'attendre à ce qu'elle paie les frais sur la partie de son salaire qu'elle se réserve, ce qui lui dicte le choix de mode de services moins satisfaisant. Nous avons vu, au chapitre précédent, qu'il existait dans tout le Canada seulement 172 000 places

dans les services autorisés en 1984, suffisamment pour accueillir un peu moins de 9 % des enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient pendant 20 heures ou plus par semaine.

Dans un livre traitant des familles canadiennes et publié récemment, Margrit Eichler mentionne l'absence d'études canadiennes examinant les habitudes de dépense au sein des familles et formule des observations sur l'hypothèse non confirmée, implicite dans beaucoup de documentation sur la politique fiscale et la garde des enfants, selon laquelle l'argent est distribué équitablement parmi les membres d'une famille[39]. Elle étudie une des quelques sources d'information connues en la matière, une étude australienne qui s'est penchée sur les habitudes de dépense de cinquante familles ayant des enfants de moins de 16 ans[40]. L'étude établit la distinction entre la gestion (mise à exécution de décisions prises antérieurement) et le contrôle (prise des décisions) des finances des familles. Alors que la majorité des femmes visées par l'étude géraient les finances de la famille ou en partageaient la gestion, la majorité des hommes les contrôlaient ou en partageaient le contrôle. De petite envergure, cette étude était axée sur les répercussions des modifications fiscales en Australie, mais elle a une certaine relation, aux fins du débat, avec les dépenses et les habitudes de dépense des familles en matière de services de garde.

Pour les familles faisant l'objet de l'enquête, la source du revenu et la personne à laquelle il est versé étaient des facteurs importants dans la prise des habitudes de dépense. Alors que les femmes gagnant leur propre revenu étaient susceptibles de prendre davantage de décisions quant à la dépense du revenu total de la famille que celles sans revenu, presque tous les maris avaient leur mot à dire dans les décisions finales ou exerçaient un contrôle général des finances. Dans toutes les familles sauf une, l'argent de poche (à l'exception de l'essence et des lunchs) du mari dépassait celui de la femme. Dans les familles à bas revenu, les femmes dépensaient pour elles-mêmes seulement une fois que les besoins de leur famille étaient satisfaits et seulement lorsqu'elles étaient désespérées. Les femmes se servaient le plus souvent des allocations familiales pour les vêtements des enfants.

Les parents qui ont effectivement recours aux services de soins qu'ils préfèrent sont minoritaires. Les personnes au foyer, des femmes en général, étaient, d'après l'enquête du Groupe d'étude, les plus susceptibles d'offrir les soins jugés, selon elles, les meilleurs pour leurs enfants. Les mères au travail à temps plein, indépendamment de l'âge de leur enfant ou de leur lieu de résidence, ont manifesté une forte préférence pour des services de soins autorisés, peut-être en cherchant à s'assurer que la qualité serait surveillée et contrôlée dans les périodes où elles-mêmes ne pouvaient s'en charger.

Des facteurs comme le prix et la facilité d'accès ont été les plus souvent mentionnés, par les parents interrogés dans le cadre de l'enquête du Groupe d'étude et par ceux lui ayant fait parvenir des opinions, comme raisons du non-recours à ce mode de garde préféré.

> *Cependant, les commentaires de mes collègues de bureau et amies me laissent croire que différents modes de garde sont nécessaires selon les cas ; le problème provient du fait que nous n'avons pas toujours de choix réel ; il n'y a aucune alternative.*
>
> *Mariette Chabot*
> *Rimouski (Québec)*

CONCLUSION

Tous les parents ont besoin de services de soins complémentaires pour leurs enfants. Ceux qui travaillent ou étudient à temps partiel ou à temps plein doivent les faire garder pendant leurs occupations. Cependant, on tient rarement compte, dans les systèmes des garderies actuelles, des heures de travail irrégulières, ce qui représente une difficulté pour nombre de parents. Les personnes au foyer ont aussi besoin de services de soins pendant qu'elles font leurs emplettes, étudient, mènent des activités communautaires ou bénévoles, sont en convalescence ou prennent soin d'un autre membre de la famille. Tous les parents ont aussi recours à des services de soins occasionels, lorsqu'ils s'adonnent à des activités sociales ou communautaires, en dehors de leurs heures de travail.

Tous les enfants nécessitent des soins qui répondent à leurs besoins sur le plan du développement. Des services de soins de qualité, à temps partiel et à temps plein, peuvent grandement concourir à compléter le rôle des parents dans le développement de l'enfant. En outre, certains groupes d'enfants ont aussi des besoins particuliers en matière de soins : les enfants d'autochtones, de minorités ethniques, d'immigrants, les handicapés physiques ou mentaux et les enfants ayant besoin de protection.

Selon notre analyse des préférences, les parents veulent, en fait, des services diversifiés et s'intéressent particulièrement à la qualité des soins. Conscients des critères de qualité, ils s'efforcent de les appliquer au processus de sélection d'une formule de garde pour leurs enfants. Les mesures employées ressemblent étroitement à celles fixées par les spécialistes en la matière.

Les parents ne sont pas toujours d'accord avec les spécialistes ni les uns avec les autres, lorsqu'il s'agit du classement relatif des critères de qualité. Néanmoins, ils soulignent un facteur fort important pour eux, celui des services de soins autorisés. Ils considèrent la délivrance de permis comme une forme de protection du consommateur, puisque les garderies autorisées sont surveillées par l'État, assurant ainsi le respect de normes minimales. Dans plusieurs études en particulier, les parents ont manifesté une préférence pour la garderie. Ils ne paraissent pas au courant d'autres solutions, comme une garderie en milieu familial autorisée, et n'ont pas, semble-t-il, envisagé des possibilités comme de faire venir chez eux une gardienne.

À l'heure actuelle, seulement une minorité des parents ont recours à leur option préférée de services de soins et, en général, ce sont les mères au foyer.

En somme, l'analyse contenue dans le présent chapitre nous mène à la conclusion que les services de soins actuels ne réussissent pas à combler les besoins et les attentes des Canadiens, parents et enfants. Toute réponse au débat en cours se voulant réaliste doit tenir compte de la grande ampleur et de la diversité des besoins et des préoccupations des parents quant à la qualité.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

5

Les dispensateurs de soins à l'enfance

INTRODUCTION

ÉLEVER UN ENFANT est une tâche difficile et complexe qui exige de nombreuses aptitudes personnelles ainsi que des connaissances sur le développement de l'enfant, domaine qui évolue rapidement. Les parents, tout comme les personnes à qui ils confient leurs enfants, ne se bornent pas seulement à mettre ceux-ci à l'abri des dangers physiques. Ces personnes, étant donné leurs compétences et leurs connaissances, influent profondément et de façon durable sur la santé et le développement physique, intellectuel, social et émotionnel des enfants qui leur sont confiés. Des soins de qualité (qui seront étudiés en détail au chapitre 6) répondent à tous ces besoins. De nos jours, les parents canadiens accordent une attention particulière aux compétences et aux connaissances des personnes qui dispensent, contre rémunération, des soins aux enfants et qui partagent avec eux la tâche d'élever leurs enfants.

RECHERCHE SUR LES DISPENSATEURS DE SOINS À L'ENFANCE

Ce chapitre décrit les caractéristiques, les conditions de travail, les droits et les obligations, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de trois genres de dispensateurs de soins :

1) les travailleurs des garderies autorisées ;
2) les travailleurs des garderies familiales autorisées ; et
3) les dispensateurs de soins non reconnus qui travaillent à leur domicile ou au domicile de l'enfant. (La personne qui travaille au domicile de l'enfant peut être une gardienne, une bonne d'enfants ou un parent vivant sous le même toit.)

Étant donné l'importance du rôle du dispensateur de soins, il est frappant de constater qu'il existe si peu d'information empirique dans la littérature en ce domaine. On sait très peu de choses sur les personnes qui dispensent des soins aux enfants, ou sur leur milieu de travail.

Pour cette raison, le Groupe d'étude a commandité une étude, afin de recueillir des données sur les caractéristiques démographiques, les conditions de travail et la rémunération des dispensateurs de soins à l'enfance autorisés[1]. Les résultats, fondés sur un échantillonnage aléatoire

au niveau national portant sur les employées des garderies autorisées, ont révélé que ces employées, bien qu'ayant une éducation plus poussée que la moyenne des travailleurs canadiens, occupent des emplois caractérisés, dans l'ensemble, par de faibles salaires, l'absence d'avantages sociaux et peu de possibilités d'avancement. Les résultats sont appuyés par une étude de 1982, qui porte sur les dispensateurs de soins autorisés des garderies familiales, effectuée par l'Office des services de garde à l'enfance, organisme responsable de la garde des enfants au Québec[2].

Un second rapport, commandité également par le Groupe d'étude, a passé en revue des études canadiennes portant sur le marché officieux des services de garderie de quatre centres urbains (Winnipeg, Montréal, Kitchener et la communauté urbaine de Toronto), études qui décrivent les caractéristiques des personnes qui utilisent les services officieux de garde d'enfants, ainsi que celles des personnes qui offrent ces services[3]. Chacune des quatre études étudie un certain aspect du marché officieux des services de soins à l'enfance, mais on a relevé entre elles certaines différences.

L'étude de Winnipeg était basée sur des entrevues effectuées auprès de 2 202 parents qui utilisaient des services de garde à temps plein ou à temps partiel, pour leurs enfants d'âge scolaire et préscolaire[4]. Cette étude, la seule à comprendre des enfants d'âge scolaire, divisait les services de garde en quatre groupes : services de garde non commerciaux (offerts gratuitement, le plus souvent par des membres de la famille), garderies commerciales privées (non autorisées), garderies autorisées et subventionnées, et garderies autorisées non subventionnées. Ce chapitre contient les renseignements se rapportant aux dispensateurs de soins des garderies non commerciales et des garderies commerciales figurant dans cette étude.

L'étude de Montréal portait sur 308 parents ayant des enfants d'âge préscolaire âgés de cinq ans ou moins et ayant besoin de services de garde à temps partiel, à temps plein ou occasionnellement[5]. Les genres de services de garde abordés dans cette étude étaient les suivants : garde à la maison, garde en dehors de la maison, garde dispensée par un membre de la famille et garde dispensée dans une garderie. Les trois premières catégories ont été comprises dans les résultats présentés dans ce document.

L'étude de Kitchener examinait les choix de 99 mères d'enfants âgés de deux à six ans, travaillant à temps plein[6]. Sur ce total, 37 mères confiaient leurs enfants à des services officieux de garde et le reste à des garderies familiales, des garderies non commerciales et des garderies privées. Parmi les mères ayant choisi des services officieux de garde, 22 utilisaient les services d'une gardienne travaillant chez elle, 4 faisaient appel à une gardienne qui venait travailler au domicile de la mère, 5 faisaient appel à un membre de la famille qui gardait le ou les enfants au domicile de la mère, 4 demandaient l'aide du père et 2 confiaient leurs enfants aux soins d'un membre de la famille n'habitant pas dans le même domicile.

L'étude de la communauté urbaine de Toronto (CUT) portait sur 742 mères ayant des enfants d'âge préscolaire qu'elles faisaient garder pendant plus de quinze heures par semaine[7]. Les enfants étaient confiés soit à une gardienne, soit à un membre de la famille partageant le même toit, soit à un membre de la famille ne partageant pas le même toit ou à une garderie. Seule, l'étude de la CUT, qui a analysé de façon appréciable

les caractéristiques des personnes offrant des services de garde, a pu fournir une description plus approfondie de ces personnes dans une publication publiée ultérieurement par les mêmes auteurs[8]. Certains résultats de cette étude sont inclus dans le présent chapitre.

Les résultats de ces études soulèvent certaines questions sur les qualifications des personnes qui offrent des services officieux de garde. Ils indiquent également que les conditions de travail des gardiennes non autorisées sont inférieures à celles des gardiennes autorisées.

En général, les travailleurs des garderies autorisées ainsi que les personnes travaillant au domicile de l'enfant sont considérés comme des employées, tandis que les gardiennes autorisées tout comme les gardiennes non autorisées, qui s'occupent des enfants dans leur propre domicile, sont considérées comme des travailleuses indépendantes. La détermination de ce statut a une incidence notable, aussi bien sur les conditions de travail que sur la situation fiscale des dispensateurs de soins.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, les travailleurs des garderies autorisées travaillent dans les garderies commerciales, les garderies à but non-lucratif ou les garderies municipales comme on en trouve en Alberta et en Ontario. La législation provinciale concernant les services de soins à l'enfance réglemente les compétences requises auprès des travailleurs ainsi que le nombre d'enfants par personne adulte; leurs salaires et leurs conditions de travail sont protégés par la législation sur les normes d'emploi et par d'autres lois semblables sur la main-d'œuvre.

Pareillement, chaque province fixe les normes d'octroi des permis des garderies familiales et, souvent, le nombre d'enfants pouvant être confiés à la gardienne, y compris, dans tous les cas, les propres enfants de celle-ci. Au Québec, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Alberta, les garderies familiales autorisées sont affiliées à une agence. En Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Yukon, ces garderies d'enfants à domicile sont autorisées et contrôlées directement par la province. Terre-Neuve et les Territoires du Nord-Ouest sont les seuls province et territoires à ne pas délivrer de permis dans le cas des garderies familiales.

La réglementation s'adresse à une partie relativement faible de l'« industrie » des services de soins à l'enfance. Les études indiquent que plus de 80 % des services de garde au Canada sont offerts par des personnes du marché non autorisé ou officieux, qui gardent les enfants à leur propre domicile ou à celui de l'enfant[9].

Il est très difficile d'obtenir des renseignements précis sur le marché officieux. Seule l'étude de la CUT examinait un peu plus en détail les gardiennes mêmes tout en ne faisant aucune distinction entre celles qui travaillaient à leur propre domicile et celles travaillant au domicile de l'enfant. Bien que les renseignements fournis dans ce chapitre donnent certaines indications sur les caractéristiques et les conditions de travail des dispensateurs de soins du marché officieux, nos connaissances en ce domaine restent limitées.

CARACTÉRISTIQUES DES DISPENSATEURS DE SOINS À L'ENFANCE

Âge et sexe

Le Groupe d'étude a relevé que la majorité des *employés des garderies autorisées* étaient âgés de 20 à 30 ans et que 99 % des répondants étaient des femmes.

Dans le cas des *garderies familiales autorisées*, la majorité des responsables de soins (98 %) étaient des femmes. En moyenne, ces femmes étaient plus âgées que leurs homologues des garderies autorisées. En général, les gardiennes des garderies familiales autorisées étaient, soit des mères dans la vingtaine et la trentaine dont les enfants demeuraient sous le toit familial, soit des femmes plus âgées, dans la quarantaine et la cinquantaine, dont les enfants ne demeuraient plus sous le toit familial.

Selon l'étude du Québec portant sur les garderies familiales autorisées, tous les soins étaient offerts par des femmes. Cependant, dans quatre cas, les maris collaboraient à ces soins. La moyenne d'âge était de 36,6 ans, c'est-à-dire un peu plus élevée que celle des personnes travaillant dans les garderies.

En ce qui concerne les gardiennes non autorisées qui proposent leurs services à leur propre domicile ou à celui de l'enfant, la grande majorité était des femmes dont l'âge variait beaucoup. Les études de Montréal et de Toronto sur le marché officieux donnent certains renseignements sur les âges des gardiennes non autorisées. À Montréal comme à Toronto, l'âge de ces personnes variait de 15 ans, ou moins, à plus de 68 ans. En général, celles qui s'occupaient de l'enfant au domicile de celui-ci avaient tendance à être plus jeunes (de 25 à 30 ans à Toronto), tandis que la moyenne d'âge des personnes s'occupant des enfants à leur propre domicile était plus élevée (37 ans à Toronto). Dans l'étude de Toronto, 97 % des dispensateurs de soins étaient des femmes dont 75 % étaient mariées.

Motivation et emploi

L'enquête menée pour le Groupe d'étude a permis de constater que la majorité des travailleuses des *garderies autorisées* entraient dans ce domaine parce qu'elles aimaient travailler avec de jeunes enfants et désiraient contribuer à leur croissance et à leur développement. Les travailleuses des garderies estimaient qu'elles devaient travailler durement pour se défaire de l'image que l'on se fait d'elles, c'est-à-dire qu'elles sont à peine plus que des gardes d'enfants. Plus de 60 % d'entre elles se considèrent comme des éducateurs.

Ce qui a incité beaucoup d'entre elles à continuer dans ce domaine, c'était le plaisir qu'elles éprouvaient à travailler avec des enfants. La moitié environ s'était engagée à offrir des soins aux enfants pendant 10 ans ou plus. Certaines d'entre elles ne savaient pas combien de temps elles resteraient, et d'autres prévoyaient partir lorsqu'elles auraient fondé leur propre famille. Un quart environ prévoyait ne rester que quelques années seulement. Certaines désiraient travailler avec des enfants dans d'autres milieux et beaucoup d'entre elles exprimaient leur insatisfaction

en ce qui concerne la faible rémunération et le peu de prestige liés au travail dans une garderie.

Les gardiennes des garderies familiales autorisées se sont lancées dans le domaine de la garde des enfants pour différentes raisons. Les plus jeunes citaient souvent leur désir de rester à la maison avec leurs propres enfants, ainsi que le désir de leur trouver des camarades de leur âge. Les femmes plus âgées, qui n'avaient ni la formation ni l'éducation nécessaires pour travailler en dehors de la maison, voulaient par ce biais se livrer à des activités intéressantes et s'occuper. Cependant, la plupart des femmes des deux groupes d'âge indiquaient que ce qui les incitait à s'occuper des enfants, c'était le besoin de gagner un revenu supplémentaire. Tandis que les deux tiers se considéraient comme des dispensateurs de soins en milieu familial, d'autres considéraient leur travail plutôt comme le prolongement du travail qu'elles effectuaient ou avaient effectué avec leurs propres enfants, et non comme un emploi rémunéré offrant des avantages sociaux. Comme nous le verrons au chapitre 6, l'identification des gardiennes à domicile à leur rôle est un facteur déterminant en ce qui a trait à la qualité des soins dispensés aux enfants à domicile.

Dans l'étude du Québec portant sur les gardiennes des garderies familiales autorisées, on a demandé aux répondantes d'évaluer, selon une échelle de un à cinq, l'importance attachée aux différentes motivations pouvant inciter à dispenser de tels services. L'amour des enfants se plaçait loin en tête de liste, 81,9 % des répondantes qualifiant cette motivation de très importante ou d'extrêmement importante. Pour un tiers des personnes interrogées, trouver un ou plusieurs camarades pour leur enfant était très important ou extrêmement important. La nécessité d'avoir un revenu supplémentaire, le désir de s'occuper et la possibilité de gagner un revenu tout en restant chez soi sont des raisons importantes, très importantes ou extrêmement importantes, selon plus de la moitié des personnes interrogées. Dans cet échantillonnage, 92,6 % des femmes avaient des enfants, bien qu'au moment de l'étude un tiers seulement avaient un enfant d'âge préscolaire.

De nombreuses personnes qui dispensent des soins (garderies familiales autorisées) considéraient cet emploi comme un emploi temporaire. Les plus jeunes, en particulier, prévoyaient offrir leurs services jusqu'à ce que leurs propres enfants commencent à aller à l'école. Cependant, d'autres envisageaient de continuer jusqu'à ce qu'elles n'en soient physiquement plus capables.

Les lettres envoyées par les dispensateurs de soins des garderies familiales autorisées au Groupe d'étude décrivent de façon imagée la façon dont ces personnes perçoivent leur rôle et les exigences dont elles font l'objet.

> *Pour faire ce travail, on vous demande d'être une bonne, une cuisinière, une pédiatre, une éducatrice et une mère ! C'est-à-dire, faire passer le bébé de la nourriture liquide à la nourriture solide, lui apprendre à aller sur le pot, à marcher, à parler, à faire ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire, lui enseigner les lettres de l'alphabet, à compter, à reconnaître les couleurs, à rester en bonne santé, à faire sa toilette, à effectuer les diverses tâches quotidiennes, et lui permettre de devenir un être humain à part entière. Ce n'est pas de tout repos ! Et vous ne pouvez vous empêcher de vous attacher à ces enfants qui vous sont confiés pendant les deux-tiers de leur vie. Donner*

tant de soi pour obtenir si peu de satisfaction financière et de reconnaissance, il faut avoir un petit grain de folie pour vouloir quand même s'occuper d'enfants. Et pourtant, ça me plaît . . .

Nom confidentiel
Mansons Landing (Colombie-Britannique)

Il ne suffit plus de se fier à sa propre expérience de mère pour offrir des soins complets aux enfants des autres. En qualité de gardienne, on s'attend à ce que j'assiste régulièrement à des conférences et à des cours sur le bien-être des enfants. Nous étudions la nutrition, la psychologie, le développement de l'enfant, les premiers soins, les mauvais traitements infligés aux enfants et également les activités récréatives et éducatives spécialement conçues pour susciter l'intérêt. Au cours des années, j'ai dû ajouter la psychologie de l'adulte à une liste déjà abondante de matières nécessaires à l'accomplissement de ma tâche.

. . . un parent qui a des difficultés, peut, intentionnellement ou non, transmettre ses inquiétudes à ses enfants. Il est donc prévisible que l'enfant peut réagir de différentes façons : par des colères, un comportement extrêmement destructeur, une agression accrue ou en se repliant sur lui-même pour s'isoler de son environnement et des gens qui l'entourent. La seule façon d'y remédier, consiste à s'attaquer au cœur du problème, le parent. . . Souvent, le seul fait de pouvoir parler à quelqu'un lui suffit pour alléger son sentiment de frustration et finit par détendre la situation.

Corrine Leger
Stoney Creek (Ontario)

En ce qui concerne les *dispensateurs de soins non autorisés*, on sait moins de choses sur leur motivation et leur engagement vis-à-vis leur emploi. Dans une seule des quatre études portant sur le marché officieux (l'étude de la CUT) a-t-on traité de cet aspect. Les enquêteurs affectés à cette étude ont trouvé que les gardiennes occupaient souvent ce genre d'emploi parce qu'elles pouvaient travailler chez elles, tout en s'occupant de leurs propres enfants, en apprenant une langue étrangère, en cherchant un autre emploi ou lorsqu'une maladie les empêchait de poursuivre le genre de travail qu'elles avaient choisi. Environ 25 % des personnes concernées par cette étude souffraient de problèmes de santé chroniques ou périodiques.

Dans l'étude de la CUT, plus de 70 % des gardiennes non autorisées appartenaient aux deux catégories ayant le plus bas niveau socio-économique, 50 % d'entre elles appartenant à la catégorie la plus basse. Par conséquent, le niveau socio-économique de la majorité des gardiennes était inférieur à celui des parents utilisant leurs services.

L'étude de la CUT a également trouvé que les gardiennes du marché officieux possédant une scolarité peu poussée avaient tendance à ne pas considérer la garde d'enfants comme un travail. Les personnes qui avaient suivi des études au-delà du cycle élémentaire avaient plus tendance à considérer la garde comme un travail et à exiger des tarifs plus élevés. Vingt pour cent de ces personnes estimaient que les bébés recevaient de

meilleurs soins dans une garderie et la majorité pensait que les garderies dispensaient de meilleurs soins aux enfants de plus de trois ans.

Les inquiétudes concernant le manque de compétences et d'engagement de la part des gardiennes vis-à-vis leur tâche revenaient comme un *leitmotiv* dans les lettres adressées par les parents au Groupe d'étude, en particulier par les parents qui avaient fait appel à des gardiennes dans leur propre domicile.

> *J'ai constaté, en général, que les gardiennes qui venaient chez moi étaient de jeunes filles qui n'allaient pas à l'école ou qui n'avaient pas d'emploi. Elles n'étaient pas particulièrement brillantes ni ambitieuses. Elles ne manifestaient pas un enthousiasme particulier. S'occuper de mes enfants ne les intéressait pas plus que cela, mais c'était tout ce qu'elles avaient trouvé à faire pour gagner de l'argent. Toutefois, aucune d'elles ne considérait que garder les enfants était une profession qui pouvait exiger que l'on fasse quelques efforts et qui leur offrait des défis à relever. Ce n'était pas des personnes qui pouvaient remplacer une maman, mais que pouvais-je faire ? J'ai essayé d'inculquer la bonne attitude à adopter à certaines d'elles, de leur montrer le genre de relation que j'entretenais avec mes enfants, de leur prouver que ceux-ci pouvaient être amusants et intéressants. Je leur ai suggéré certaines activités, des jeux auxquels elles pourraient s'adonner avec eux, des livres, de faire des promenades dans le parc, de monter une collection de feuilles ou de pierres, d'observer des animaux, etc. Mes gardiennes étaient généralement polies, tranquilles, bien élevées ; et pourtant, on aurait dit que je leur parlais en chinois. Mes gardiennes semblaient passer tout leur temps à parler au téléphone, à regarder la télévision, à manger ; parfois, elles invitaient un ami ou une amie à leur tenir compagnie, et quelquefois elles partaient faire une promenade. . . jusqu'au magasin à rayons du coin. . .*
>
> *Margaret Eastwood*
> *Chateauguay (Québec)*

> *J'ai essayé de faire venir une gardienne à la maison. Elle passait son temps à regarder la télévision. Elle mettait les enfants dehors, fermait la porte à clé et les laissait dans la cour arrière pendant des heures. Une autre gardienne est partie avec son petit ami et c'est une de mes voisines qui m'a informée que mes enfants étaient en train de jouer dans la rue.*
>
> *Cecile MacLeod*
> *Hamilton (Ontario)*

> *La dame qu'on avait choisie, après avoir discuté avec son fils qui était propriétaire d'une entreprise locale et après lui avoir rendu visite dans son appartement en ville et l'avoir invitée à venir chez nous pour rencontrer nos enfants, s'est enivrée (avec nos propres alcools), s'est exprimée en langage grossier et a frappé un de nos enfants, tout cela, lors de son premier jour de travail.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Victoria (Colombie-Britannique)*

Tous les parents qui ont écrit au Groupe d'étude n'étaient pas aussi mécontents des dispositions de garde privée qu'ils avaient prises. Bien au contraire, certains donnaient l'exemple de gardiennes non titulaires de permis très dévouées à leur tâche. Cependant, inévitablement, ces parents indiquaient qu'ils avaient eu beaucoup de chance de trouver une telle personne.

> *Nous avons eu la chance extraordinaire de trouver une personne ayant de l'expérience en ce domaine et qui aimait les enfants ; les résultats ont été avantageux des deux côtés. Sans être parfaite, je suis, je crois, une bonne mère ; l'« autre maman » de Ross compense mes faiblesses et me fait voir les progrès de mon enfant sous des aspects différents, ce qui me donne, de ce fait, davantage de confiance. De devoir me séparer de lui pendant quelques heures me fait d'autant plus apprécier le temps que je passe avec lui. Cela me permet également de gagner le petit supplément de revenu dont on a besoin, sans que je doive m'inquiéter pour lui.*
>
> *Martha C. Wolf*
> *Halifax (Nouvelle-Écosse)*

> *Cette dame est extraordinaire avec les enfants, elle les aime, sait s'en faire obéir et partage mes idées et celles de mon mari sur la façon d'élever les enfants. De plus, c'est une excellente cuisinière, elle nettoie la maison mieux que je ne saurais le faire, fait mon pain, prépare nos repas, fait le lavage, le nettoyage de printemps, le repassage etc. Lorsque je rentre à la maison, épuisée en partie par les responsabilités et les tensions du bureau, c'est avec plaisir que je retrouve mes enfants tout contents, des enfants qui ont reçu toute l'attention affectueuse que je n'étais pas là pour leur donner, bien nourris, ayant pratiqué un tas d'activités de plein air sous sa surveillance, sans parler de toutes les tâches ménagères exécutées à la perfection.*
>
> *Claudette Dorion*
> *Chatham (Nouveau-Brunswick)*

Éducation et formation

Par comparaison à la moyenne des travailleurs canadiens, les *travailleurs des garderies autorisées* ont reçu une éducation assez poussée. Tandis que près des deux tiers des travailleurs canadiens ont entrepris des études secondaires ou moins, près de la moitié des personnes interrogées pour les besoins de l'étude possédaient à leur actif une ou deux années en éducation des jeunes enfants. Plus du tiers possèdaient plus de deux années en éducation des jeunes enfants et avaient suivi des cours universitaires, et 11 % avaient obtenu un diplôme universitaire. Treize pour cent possédaient un diplôme d'études secondaires seulement et moins de 1 % n'avaient pas terminé leurs études secondaires.

Les variations régionales quant aux niveaux d'éducation étaient évidentes : plus de 80 % des personnes interrogées au Québec avaient plus de deux années d'étude en éducation des jeunes enfants, tandis que plus de 50 % des personnes interrogées dans les trois provinces des

Prairies disaient avoir moins de deux années en éducation des jeunes enfants.

Peu de travailleuses ressentaient le besoin de poursuivre leur formation actuelle. En raison du fait que la majorité d'entre elles ne se sentaient pas particulièrement motivées à se perfectionner, les personnes qui poursuivaient leur formation le faisaient principalement pour répondre à des objectifs de satisfaction ou de réalisation personnelles.

Les parents qui ont écrit au Groupe d'étude ont souligné l'importance qu'ils attachaient à la formation spécialisée des futurs dispensateurs de soins à l'enfance.

> *Est-ce qu'une personne qui a un doctorat prodiguera de meilleurs soins aux enfants qu'une jeune fille affectueuse qui désire sincèrement s'occuper d'enfants ? Peut-être pas, mais il y a certaines informations en matière de garde d'enfant que j'aimerais que la personne qui va s'occuper de ma fille connaisse ; par exemple, comment faire augmenter l'estime personnelle chez mon enfant ; j'aimerais qu'elle ait des connaissances en nutrition, sur les premiers soins à donner et sur la sécurité, ainsi que sur les matériels de jeux convenant à l'âge de mon enfant, ou sur les méthodes de discipline non punitives. Je n'exige pas qu'elle ait un doctorat, simplement une formation de base.*
>
> *Pat Palmer*
> *Edmonton (Alberta)*

> *Ma fille, qui a 4 ans, va à la Garderie les Bois Verts. . . Les éducatrices sont des personnes extrêmement compétentes, formées pour faire face à divers problèmes, d'ordre physique aussi bien que d'ordre mental. Considérant le nombre croissant de divorces, ces personnes se trouvent souvent confrontées aux émotions imprévisibles qu'éprouvent les jeunes enfants lorsqu'ils essaient d'exprimer ce qu'ils ressentent au cours de ces périodes éprouvantes. Grâce aux cours et aux séminaires auxquels les éducatrices assistent, elles ont pu m'offrir des conseils très utiles que j'ai pu suivre dans mes rapports avec ma fille, et j'accorde beaucoup d'importance à leur opinion.*
>
> *Heather Vacher*
> *Dollard des Ormeaux (Québec)*

Aucune des provinces qui délivrent un permis aux garderies familiales exige que les *dispensateurs de soins des garderies familiales* aient une formation spécifique. Toutefois, dans les quatre provinces qui exigent la supervision des garderies familiales autorisées (Alberta, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse), des cours et des séminaires destinés aux personnes voulant offrir des soins à l'enfance sont parfois donnés par des organismes de supervision ou par des fonctionnaires au Manitoba.

En ce qui concerne les dispensateurs de soins des garderies familiales autorisées au Québec, 40,5 % n'avaient pas terminé l'école secondaire et 41,3 % l'avaient terminée, un niveau d'éducation légèrement inférieur à celui de la population féminine du Québec en général, et considérablement inférieur à celui des employées de garderie. Sur le total des personnes interrogées, 88,7 % ont indiqué qu'un cours de

formation était disponible par l'intermédiaire de leur agence, et les quatre cinquièmes ont dit avoir suivi le cours.

Un tiers environ des gardiennes des garderies familiales autorisées, étudiées par le Groupe d'étude, n'avaient pas terminé l'école secondaire, tandis qu'environ 40 % possédaient un diplôme d'études secondaires. Environ 11 % avaient fait des études universitaires, mais en général pas dans un domaine relié à l'éducation des jeunes enfants. À la question « Quels permis ou diplômes possédez-vous ?», la plupart ont répondu « Aucun », ou ont expliqué que leur compétence venait du fait qu'elles étaient elles-mêmes des parents. Beaucoup d'entre elles considéraient le fait d'avoir élevé elles-mêmes leurs propres enfants comme une formation suffisante et la plupart ne voyaient aucune raison à se perfectionner dans ce domaine. Quelques personnes, toutes affiliées à des agences, se disaient encouragées à suivre des ateliers offerts de temps en temps par l'agence, dans le but d'acquérir des revenus supplémentaires ou de pouvoir s'occuper d'un plus grand nombre d'enfants.

L'étude de la CUT sur les *gardiennes officieuses ou non autorisées* indique que seulement 4 % d'entre elles possédaient une expérience professionnelle ou une formation pédagogique. Six pour cent ne possédaient aucune expérience ou avaient seulement une expérience de garde d'enfants (babysitter). La majorité (58 %) indiquaient que leur seule expérience en matière de garde d'enfants était leur propre expérience de parent. La plupart de ces responsables avaient une scolarité limitée. Environ, 75 % n'avaient pas terminé l'école secondaire et plus de la moitié n'avaient pas fait d'études au-delà de l'école élémentaire.

Durée du service et rotation du personnel

Cinquante-huit pour cent des *travailleuses des garderies autorisées* travaillaient dans ce domaine depuis plus de 3 ans; environ 25 % y avaient travaillé de 5 à 10 ans, et 13 %, pendant plus de 10 ans. L'étude a révélé une tendance à changer de garderies tous les quatre à cinq ans. Soixante-et-un pour cent des personnes interrogées occupaient ce type d'emploi depuis plus d'un an, mais travaillaient dans la garderie où elles se trouvaient à ce moment-là depuis moins d'un an.

La durée du service variait considérablement dans le cas des dispensateurs de soins des *garderies familiales autorisées*. Plus de 50 % occupaient leur présente position depuis moins de trois ans et 5 %, depuis plus de 10 ans. Dans l'étude du Québec portant sur les garderies familiales autorisées, 38,3 % seulement avaient travaillé en qualité de gardiennes d'enfants avant de s'affilier à une agence, et la durée moyenne de leur expérience était de quatre ans seulement. En moyenne, le nombre de mois durant lesquels ces personnes avaient dispensé des services de soins autorisé était de 13,3. Cependant, au moment où l'étude a été menée, le fait d'agréer les services de soins en milieu familial était chose relativement récente au Québec.

L'étude de la CUT portant sur les *dispensateurs de soins non autorisés* a montré que la moitié des personnes interrogées avaient offert des services de garde pendant moins de deux ans, et environ le tiers avaient gardé des enfants pendant cinq ans ou plus.

SALAIRES ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES DISPENSATEURS DE SOINS À L'ENFANCE

Statut de la profession et implications

Avant d'examiner les salaires et les conditions de travail des dispensateurs de soins, il est important de comprendre quelles implications le statut de la profession représente quant aux droits et aux obligations des responsables de soins à l'enfance en matière d'emploi.

Les *travailleuses des garderies* sont des employées. Elles travaillent et reçoivent une rétribution financière et leurs heures de travail, leurs salaires minimums et leurs avantages sociaux sont réglementés par la législation provinciale ou territoriale. Tous comme les autres employés canadiens, elles doivent soumettre une déclaration d'impôt, cotiser, tout comme leur employeur, à l'assurance-chômage et au Régime de rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada.

Les dispensateurs de soins des garderies familiales autorisées sont en général des travailleuses indépendantes. Elles sont considérées comme exploitantes d'entreprise, soit à titre indépendant, soit en vertu d'un contrat passé avec une agence[10]. Cela signifie que les normes minimums d'emploi ne s'appliquent pas dans leur cas, puisque cette législation ne s'applique qu'aux employés. Par conséquent, les dispensateurs de soins autorisés qui travaillent chez elles n'ont pas la garantie du salaire minimum ni des congés payés. Elles doivent effectuer leurs propres déductions quant au Régime de rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada, conserver tous leurs documents et soumettre une déclaration d'impôt à titre de travailleur indépendant.

Le dispensateur de soins à l'enfance non autorisé travaillant chez elle est également une travailleuse indépendante, régie par les mêmes conditions que le dispensateur de soins autorisé. Ces deux catégories de travailleuses doivent non seulement s'occuper de leurs propres avantages sociaux, mais également garder tous leurs documents, soumettre une déclaration d'impôt et payer des impôts. Dans le cas des premières, l'agence à laquelle elles sont affiliées remet souvent aux parents des reçus aux fins d'impôt. Souvent, la gardienne non autorisée travaillant à domicile ne fournit pas les reçus, ne remplit pas de déclaration d'impôt et n'effectue pas les versements exigés pour les impôts, le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada.

Les dispensateurs de soins à l'enfance non autorisés qui travaillent au domicile de l'enfant sont des employées, considérées de la même manière que les travailleuses des garderies aux fins de l'assurance-chômage, du Régime de rentes du Québec, du Régime de pensions du Canada et des impôts. Cependant, la plupart des provinces les considèrent comme des « travailleuses domestiques », et, en vertu de leur statut, elles ne sont souvent pas assujetties à la législation provinciale ou territoriale des normes sur l'emploi et ne bénéficient que d'une protection législative minimale. En fait, la plupart de ces travailleuses reçoivent un salaire inférieur au salaire minimum, « de la main à la main », versé par les parents qui les emploient; elles ne bénéficient pas de l'assurance-chômage ni des régimes de pensions et ne déclarent pas leurs revenus aux fins de l'impôt.

Les domestiques étrangers qui travaillent dans des résidences canadiennes constituent un cas à part. Du point de vue des impôts et des avantages sociaux, il s'agit également d'employés. Cependant, leurs heures de travail et leurs taux de salaire sont fixés par la politique en vigueur en matière d'immigration, politique qui exige que ces conditions soient précisées dans les contrats d'emploi.

Ces questions seront traitées plus en détail ultérieurement.

Heures de travail

Trois *travailleuses de garderie* sur cinq ayant participé au sondage du Groupe d'étude effectuaient hebdomadairement de 35 à 40 heures rémunérées. Sur ces heures, toutes n'étaient pas consacrées à la garde d'enfants. Tandis que 63 % des employés de garderie passaient tout leur temps avec les enfants, 21 % y consacraient les trois quarts de leurs heures de travail, 6 %, la moitié de leurs heures de travail, et 8 %, un quart de leurs heures ou moins.

Un tiers des travailleuses de garderie autorisées concernées par ce sondage ont indiqué que, en plus de leurs heures normales rémunérées, elles travaillaient plusieurs heures supplémentaires par semaine sans être payées. Trois pour cent seulement recevaient une certaine rémunération pour leurs heures supplémentaires. Seulement un quart des employées des garderies étaient payées pour le temps consacré à la préparation et à la planification, et moins de la moitié étaient payées lorsqu'elles assistaient aux réunions du personnel.

Les *dispensateurs de soins des garderies familiales autorisées* semblaient avoir des journées de travail plus longues. Tandis que les heures de services variaient de gardienne à gardienne, 68 % d'entre elles travaillaient pendant plus de 35 à 40 heures, 12 % travaillaient de 35 à 40 heures par semaine, et environ 13 % faisaient moins d'heures par semaine. Quarante pour cent des responsables de soins à domicile travailiaient pendant plus de 45 à 50 heures par semaine. Environ 40 % faisaient moins de deux heures supplémentaires non rémunérées et 37 % faisaient cinq heures non rémunérées ou plus, par semaine. Environ un tiers se faisaient aider, le plus souvent, par leur conjoint ou leurs enfants.

Soixante-dix pour cent des responsables de soins ont indiqué qu'elles passaient tout leur temps avec les enfants et 20 % qu'elles passaient les trois quarts de leur temps avec les enfants. Le reste du temps était en grande partie consacré aux tâches ménagères ou à une période de repos pendant que les enfants dormaient.

Dans l'étude du Québec portant sur les gardiennes des garderies familiales autorisées, près de 60 % travaillaient pendant plus de 40 heures par semaine et 20 %, de 33 à 40 heures par semaine; 60 % accueillaient les enfants avant huit heures du matin et, dans près de 25 % des cas, les derniers enfants partaient après 18 h 00. Plus de la moitié gardaient des enfants le soir, régulièrement ou de temps en temps; plus d'un tiers gardaient les enfants pendant la nuit régulièrement ou de temps en temps, et plus d'un tiers offraient leurs services en fin de semaine. Seulement six (sur les 122) se faisaient aider par des adultes, dont quatre par leur mari.

On ne possède pas de données comparables sur les *gardiennes non autorisées*. Cependant, on peut supposer que la situation des personnes travaillant chez elles est la même que celle des gardiennes des garderies familiales autorisées. Pour de nombreuses responsables de soins à temps

plein, la journée de travail peut durer 10 heures, sans pauses prévues pour prendre le café ou le repas de midi. Lorsque les parents ne viennent pas chercher leurs enfants à l'heure dite, la journée de la gardienne en est de ce fait prolongée et sa vie de famille perturbée.

En ce qui concerne les normes d'emploi, la législation de certaines provinces et territoires réglemente les heures de travail, les taux de rémunération et certains des avantages sociaux des personnes employées dans les garderies, en qualité de bonnes d'enfants ou de gardiennes au domicile de l'enfant. Les bonnes d'enfants qui viennent de l'étranger travailler dans des résidences canadiennes passent des contrats d'emploi avec leurs employeurs. Ces contrats stipulent le nombre maximum d'heures de travail ainsi que d'autres conditions fixées par la Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration. Dans un chapitre ultérieur, on abordera les formalités d'immigration ainsi que la législation concernant le salaire minimum.

Syndicalisation

Alors que certaines travailleuses des garderies autorisées sont syndiquées, celles qui offrent leurs services de garde au domicile de l'enfant ne le sont pas.

À la suite d'entrevues effectuées par téléphone auprès de sources diverses, les enquêteurs du Groupe d'étude ont estimé que, sur les quelque 3 200 garderies autorisées du Canada, 8 % environ étaient syndiquées. Le taux de syndicalisation variait considérablement de province en province, étant le plus élevé en Colombie-Britannique (21 %) et au Québec (18 %), et nettement plus bas dans les provinces de l'Atlantique (1 %).

Rémunération

L'analyse du Groupe d'étude sur les salaires des responsables des services à l'enfance des garderies autorisées indique que, en octobre 1984, le salaire horaire moyen d'une employée de garderie était de 7,29 $ (14 212 $ par an), pour une semaine de travail de 35 à 40 heures. Ce salaire est semblable dans toutes les régions, sauf dans les provinces de l'Atlantique où la moyenne horaire est de 5 $ (9 750 $ par an), ce qui est inférieur de 30 % à la moyenne nationale. Les principaux facteurs influant sur les salaires semblent être liés à la source de financement de la garderie, à la présence d'un syndicat et à la classification de l'emploi. L'importance de la ville semble également jouer un rôle ; les garderies des villes de plus de 100 000 habitants offrent des salaires plus élevés que celles des villes moins peuplées.

Le personnel des garderies à but lucratif recevait les salaires les plus bas, tandis que celui des garderies municipales recevait les salaires les plus élevés. Dans les garderies à but lucratif, le personnel gagnait 30 % de moins que le personnel des garderies à but non lucratif, et 50 % de moins que le personnel des garderies municipales. Le personnel des garderies, représenté par un syndicat, gagnait 30 % de plus que le personnel non syndiqué. Seulement 13 % des employées voyaient leur salaire indexé sur l'indice du coût de la vie. Un tiers recevaient des augmentations régulières de traitement au mérite.

Les salaires croissaient aussi proportionnellement aux responsabilités liées à l'emploi et aux niveaux d'éducation. Les assistantes recevaient environ 9 900 $ par an, les éducatrices environ 13 900 $ par an et les directrices de programme 17 500 $ en moyenne par an. Les travailleuses ayant terminé une année en éducation des jeunes enfants recevaient en moyenne 12 300 $ par an ; celles qui possédaient plus de deux années en éducation des jeunes enfants, 15 100 $, et celles qui possédaient un baccalauréat, 16 100 $ par an.

Au niveau national, le salaire hebdomadaire moyen d'une employée de garderie était de 273 $, variant du niveau le plus bas, soit 189 $ dans les provinces de l'Atlantique, au niveau le plus élevé, soit 294 $ au Québec. Par comparaison au salaire moyen du travailleur industriel, les travailleuses des garderies font plutôt mauvaise figure : en Colombie-Britannique, elles gagnent seulement 64 % du salaire hebdomadaire moyen de toutes les autres industries ; en Ontario, 66 %. Au Québec, les salaires étaient plus élevés que dans les autres régions, bien que le niveau des salaires ne corresponde qu'à 74 % seulement du salaire industriel moyen de cette province.

Par comparaison aux salaires des travailleurs occupant des emplois similaires, ceux des responsables de soins à l'enfance sont peu élevés. Celles-ci reçoivent seulement 64 % du salaire que reçoit un conseiller pour les déficients mentaux et près de 80 % de celui d'une aide soignante. En Ontario et au Québec, les personnes expérimentées travaillant dans des garderies reçoivent un salaire équivalant environ à la moitié de celui d'un enseignant expérimenté du niveau de l'élémentaire.

> *Les travailleuses des garderies reçoivent un salaire de misère. Elles doivent suivre deux années d'étude, ou plus, pour devenir ce qu'elles sont. Elles doivent être plus intelligentes, énergiques, intuitives, attentives et faire preuve de compassion. Elles sont responsables des années de formation de notre prochaine génération et elles font de leur mieux dans des garderies trop petites, surpeuplées, au personnel insuffisant. Elles n'ont pour tout encouragement que leur propre dévouement.*
>
> *J. Sawers*
> *Winnipeg (Manitoba)*

> *Il existe actuellement une source de « subventions » en vigueur dans tout le Canada. C'est nous, les membres du personnel des garderies de tout le Canada, qui sommes ces « subventions ».*
>
> *Sunburst Children's Centre*
> *Downsview (Ontario)*

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les garderies autorisées doivent se conformer aux lois provinciales ou territoriales réglementant les salaires minimums, les congés payés, les jours fériés, le nombre maximum d'heures de travail, le paiement des heures supplémentaires, les indemnités de licenciement et celles des accidents du travail. Par exemple, au Manitoba, le salaire horaire minimum est de 4 $; les employeurs doivent accorder deux semaines de congés payés aux employées ayant jusqu'à cinq ans de service, et trois semaines aux employées comptant plus de cinq années. Les heures de travail sont limitées à 40 par semaine, à raison de huit heures par jour. Au-delà, il s'agit d'heures supplémentaires qui doivent être rémunérées. Les

travailleuses des garderies de l'Ontario doivent recevoir 4 $ de l'heure, travailler seulement huit heures par jour, jusqu'à concurrence de 48 heures par semaine; elles ont droit à deux semaines de congés payés ou à 4 % du salaire brut. L'analyse menée par le Groupe d'étude indique que cette législation n'est pas toujours suivie à la lettre par les administrateurs des garderies.

Toujours dans le contexte de cette même analyse, de nombreuses *responsables de soins des garderies familiales autorisées* ne connaissent ni le montant de leurs revenus, ni celui de leurs dépenses. Leurs revenus fluctuaient de semaine en semaine, étant donné qu'elles sont payées selon un tarif quotidien, basé en général sur la présence des enfants confiés à leur garde. Par conséquent, ces responsables n'étaient pas payées lorsque les enfants étaient absents, que ce soit à cause d'une maladie, de vacances ou d'une décision des parents. À partir de ce revenu fluctuant, la travailleuse doit déduire ses dépenses, y compris la nourriture pour les repas et les goûters, l'assurance, les jouets et le matériel de jeu, le loyer, le nettoyage, l'usure normale, la publicité, etc. Étant donné que ces travailleuses sont considérées comme des travailleuses indépendantes, la législation territoriale ou provinciale sur les normes d'emploi et les autres législations connexes ne s'appliquent pas à elles.

Calculée d'après le nombre actuel des enfants qui leur sont confiés à temps plein, la moyenne horaire brute des gardiennes des garderies familiales autorisées était de 3,30 $ (7 722 $ par an), et la moyenne horaire nette de 2,26 $ (5 288 $ par an), ce qui est inférieur au salaire minimum de chaque province. Il semble n'y avoir aucune corrélation entre les revenus et l'éducation, la formation ou l'expérience. Dans la plupart des cas, les revenus provenant de la garde d'enfants ne représentaient qu'une faible partie du total des revenus du ménage, même si de nombreuses personnes voyaient dans la garde d'enfants un moyen de gagner le revenu supplémentaire dont elles avaient besoin.

> *En février 1984, la municipalité m'a octroyé un permis pour garder cinq enfants, plus ma fille. Je fournis des repas chauds et deux goûters conformément au Guide alimentaire du Canada, organise des jeux de stimulation, ou laisse les enfants jouer librement, dispose d'un endroit confortable et calme pour les enfants qui veulent dormir, et des normes d'hygiène habituelles. Je demande le tarif raisonnable de 12 $ par jour et je ne facture pas pour les absences ou pour conduire l'un des enfants à l'école. J'aime avoir des enfants chez moi et j'apprécie de pouvoir être avec ma fille toute la journée. Je sais que ma fille reçoit de bons soins et les parents ont l'assurance que les soins que je prodigue à leurs enfants sont ceux qu'ils désirent. J'entretiens de bons rapports avec les parents et ils peuvent nous rendre visite quand ils le veulent. Lorsque les enfants sont enrhumés ou doivent prendre des médicaments, les parents savent qu'ils les recevront au bon moment. Étant moi-même un parent, je sais combien il leur importe de trouver des services de garde auxquels ils peuvent se fier et de pouvoir aller travailler sans se sentir coupables, ni s'inquiéter de ce qui peut se passer pendant la journée.*
>
> *Linda Braun*
> *Calgary (Alberta)*

Pourquoi ne pas instituer un salaire minimum pour ce service ? Une personne qui tape des lettres toute la journée, ou qui travaille chez un nettoyeur, ou qui nettoie les toilettes et les sols s'attend à recevoir le salaire minimum. Ces tâches sont-elles plus importantes que celle qui consiste à s'occuper de nos enfants ? Si je gagnais la moitié du salaire d'un éboueur, je continuerais à travailler. Nos poubelles sont-elles plus importantes que nos enfants ? Et qui prend seulement la peine de se poser de telles questions ?

Karen Bunker
Victoria (Colombie-Britannique)

L'étude du Québec de 1982 portant sur les garderies familiales autorisées a constaté que la rémunération moyenne, pour une journée complète comprenant les repas, était de 9,28 $. Plus de la moitié (51,9 %) des responsables de soins n'étaient pas payées pour les absences imprévues, 55 % n'étaient pas payées lorsque l'enfant était malade, 46,4 % n'étaient pas payées pour les jours de vacances et 74 % n'étaient pas payées pour l'absence de l'enfant quand les parents prenaient des vacances.

En ce qui concerne le revenu, les *gardiennes non autorisées* se trouvent dans une situation similaire à celle des *gardiennes autorisées*, sauf que leur tarif quotidien semble être inférieur. Il semble que le paiement s'effectue systématiquement en fonction de la présence, plutôt qu'en fonction de l'inscription, ce qui entraîne peu de sécurité du revenu. Les gardiennes non autorisées qui travaillent chez elles ont des dépenses similaires à celles des responsables de soins des garderies familiales autorisées. Cependant, elles peuvent être moins élevées puisque ces services ne sont pas soumis aux normes s'appliquant aux garderies familiales autorisées. Moins de la moitié des gardiennes officieuses de l'étude de la Communauté urbaine de Toronto a pu donner des exemples de dépenses encourues au moment de l'étude, bien que 42 % fournissaient la nourriture et 15 % se souvenaient avoir acheté des jouets. Cette étude a montré que la moyenne annuelle du revenu de 281 responsables, en 1976, était de 1 268,30 $, tandis que la moyenne des dépenses liées aux soins s'élevait à 1 633 $. Quinze pour cent d'entre elles ont indiqué ne recevoir aucun paiement pour la garde d'enfants.

Récemment, j'ai déployé tous mes efforts pour garder des enfants chez moi, en y mettant mon expérience de mère.

Pour commencer, j'ai pris deux enfants en plus des deux miens ; j'ai été choquée de voir à quel point les dépenses pouvaient être élevées. Compte tenu de l'argent dépensé pour la nourriture, les fournitures, l'usure dans la maison, sans parler de ma propre fatigue, je ne pouvais pas me permettre DE NE PAS demander d'être un peu plus payée.

Jan Allan
Port Elgin (Ontario)

Les gardiennes qui travaillent au domicile de l'enfant sont des employées ; ce statut influe sur leurs salaires et leurs conditions de travail, mais son impact varie d'une province ou d'un territoire à l'autre[11].

Quatre juridictions (Alberta, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Territoires du Nord-Ouest) exemptent les travailleurs domestiques de la législation sur les normes d'emploi. Cela signifie que les personnes travaillant dans ces provinces et territoires ne possèdent aucune garantie sur le salaire minimum, le nombre maximum d'heures de travail, le paiement des heures supplémentaires, les vacances ou congés payés, les jours fériés ou les prestations de chômage ou de maternité.

Les autres provinces offrent divers degrés de protection aux travailleurs domestiques. En Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et au Québec, les travailleurs domestiques sont couverts par les dispositions sur les normes d'emploi, mais ils demeurent soumis à un salaire minimum inférieur au minimum de la province en général. Par exemple, le salaire horaire minimum est de 3,65 $ en Colombie-Britannique. Les domestiques doivent être payés 29,20 $ par journée ou demi-journée de travail, mais il n'y a aucune limite sur le nombre d'heures de travail. Le Québec fixe à 53 heures le nombre d'heures de travail hebdomadaires pour les travailleurs domestiques, comparativement à 44 heures pour les autres travailleurs, et un salaire minimum inférieur (134 $ par semaine comparativement à 4 $ de l'heure dans le cas des autres travailleurs). Les domestiques qui ne résident pas chez leur employeur ont une semaine de travail standard de 44 heures et un salaire horaire minimum de 4 $. À Terre-Neuve, le salaire horaire minimum des travailleurs domestiques est de 2,75 $ comparativement à 4 $ pour les autres travailleurs.

Les travailleurs domestiques de l'Île-du-Prince-Édouard sont couverts par les dispositions sur les normes d'emploi; ils doivent recevoir le salaire minimum provincial qui est de 4 $ l'heure, duquel peuvent être prélevées les retenues pour l'hébergement et la nourriture. Des retenues similaires peuvent être effectuées dans la plupart des autres provinces et territoires.

Au Manitoba, les travailleurs domestiques employés pendant plus de 24 heures par semaine doivent recevoir les mêmes salaires minimums, congés de maternité et avis de licenciement que les autres travailleurs. La législation du Manitoba limite également la journée de travail à 12 heures et exige le paiement des heures supplémentaires au-delà des huit premières heures. Les travailleurs domestiques du Manitoba doivent disposer de 36 heures consécutives de temps libre par semaine et de six heures consécutives de sommeil, ainsi que du temps pour prendre leurs repas; ils doivent disposer de suffisamment de temps pour vaquer à leurs propres affaires.

En Saskatchewan et au Yukon, on ne tient pas compte des travailleurs domestiques dans les dispositions sur les heures de travail et le paiement des heures supplémentaires contenues dans la législation sur les normes d'emploi. Cependant, ils ont le droit de recevoir le salaire minimum général.

En Ontario, les domestiques employés par des agences sont couverts par les dispositions courantes de la législation sur les normes d'emploi. Les domestiques et les bonnes d'enfants employés pendant plus de 24 heures par semaine sont protégés par une législation distincte de la Loi, qui leur garantit deux périodes de temps libre de 36 et 12 heures consécutives. Les tarifs en vigueur pour les heures supplémentaires s'appliquent pour le travail effectué volontairement pendant le temps libre. En date du 1er mars 1985, le salaire minimum s'élevait à 4 $ l'heure ou à 176 $ par semaine. La législation ontarienne prévoit également deux

semaines de congés payés annuels et sept jours fériés payés. Pour pouvoir bénéficier de cette protection, les bonnes d'enfants et les domestiques doivent avoir une formation pédagogique ou posséder une expérience équivalente.

Le gouvernement fédéral réglemente les conditions d'emploi des *bonnes d'enfants et des domestiques* venant d'*autres pays* pour travailler dans des foyers canadiens. La rémunération et les conditions de travail de ces personnes ont tendance à être, d'une certaine façon, meilleures que celles de beaucoup d'autres employées ne travaillant pas dans des garderies. La politique canadienne en matière d'immigration permet la délivrance d'un permis de travail à la seule condition que cela ne portera préjudice à aucun travailleur canadien. Étant donné que l'employeur doit prouver, entre autres choses, que les salaires et conditions de travail qu'il offre seraient attrayantes pour les Canadiens, l'employeur doit offrir le salaire minimum des domestiques, tel que précisé dans la législation provinciale ou territoriale; ou, lorsqu'aucun salaire minimum n'a été fixé pour les domestiques, l'employeur doit payer le salaire minimum en vigueur dans la province ou le territoire. Les augmentations de salaire sont basées sur les minimums provinciaux, en tenant compte du coût de la vie. En Ontario, on a ajouté 25 % au minimum provincial parce qu'il ne semblait pas refléter les conditions du marché. Cette protection est rendue possible grâce à un contrat formel passé entre le travailleur et l'employeur, établi par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration. De la même manière, les domestiques étrangers temporaires bénéficient d'une assistance en matière de consultation et de formation professionnelle leur permettant de se perfectionner. Les domestiques étrangers temporaires qui se font congédier sans qu'ils aient commis de fautes professionnelles ont la possibilité de trouver un autre emploi au Canada, avec l'aide d'un Centre d'emploi du Canada.

Avantages liés à l'emploi

À l'exception des employées des garderies municipales, la majorité des *employées de garderies* bénéficient de peu d'avantages. Ceux-ci sont rigoureusement liés au revenu. Les employées qui reçoivent les salaires les plus élevés semblent également bénéficier de plus d'avantages. Les employées qui reçoivent les salaires les plus bas (celles qui travaillent dans des garderies à but lucratif) sont celles qui bénéficient de moins d'avantages.

Les résultats de l'analyse du groupe d'étude indiquent que de nombreuses employées de garderies ne bénéficient pas des avantages exigés par la loi, comme les pauses payées, les congés payés et le salaire minimum. Seulement 31 % d'entre elles sont payées pour les pauses et moins de la moitié sont payées pour les heures des repas. (Voir les sections sur les heures de travail et la rémunération.)

Moins de la moitié des employées des garderies ayant participé à l'étude avaient une description par écrit de leur emploi et seulement un quart avaient des politiques du personnel écrites ou un contrat écrit. Un tiers (la moitié des personnes syndiquées) disposaient d'un recours en grief.

Presque toutes les personnes interrogées qui travaillaient dans des garderies municipales pouvaient bénéficier d'un régime d'assurance-maladie. En outre, plus de 80 % des employées des garderies municipales

étaient couvertes par un régime de retraite et une assurance-vie, avaient droit à plus d'un jour de congé de maladie payé par mois, et étaient en partie couvertes pour leurs soins dentaires. Par contre, moins d'un tiers des employées des garderies à but lucratif et environ 40 % des employées des garderies sans but lucratif bénéficiaient d'une assurance-maladie. Tandis que 93 % des employées des garderies sans but lucratif avaient droit à au moins un jour de congé de maladie payé par mois, seulement 30 % des employées des garderies commerciales y avaient droit. Les trois quarts des employées des garderies commerciales avaient droit à des vacances payées, la majorité, à deux semaines par an. Près de 85 % des employées des garderies sans but lucratif bénéficiaient de deux à quatre semaines de congés payés par an[12]. Moins du quart des employées avaient droit au congé de maternité payé.

La législation fédérale stipule que les employeurs doivent effectuer, sur les salaires de l'employée, des retenues pour l'impôt, les cotisations au Régime de rentes du Québec, au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage. L'employeur doit effectuer en leur nom des cotisations supplémentaires au Régime de rentes du Québec et au Régime de pensions du Canada. Par conséquent, les employées des garderies peuvent recevoir les prestations d'assurance-chômage et peuvent cotiser au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, au même titre que les autres employés canadiens.

Comme nous l'avons déjà vu, les *gardiennes des garderies familiales autorisées* sont généralement considérées comme des travailleuses indépendantes, et ne sont pas, par conséquent, protégées par la législation provinciale ou territoriale sur les normes d'emploi qui réglemente non seulement le nombre d'heures de travail et le taux de rémunération, mais encore les avantages sociaux des employés. Par conséquent, non seulement ces travailleuses ne bénéficient pas de la protection de la législation territoriale ou provinciale en matière d'avantages sociaux, comme les congés payés et les indemnités pour les accidents du travail, mais elles doivent cotiser elles-mêmes, entièrement, à d'autres régimes d'avantages sociaux tels que l'assurance-maladie, le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada. Leur revenu est directement touché par le nombre de jours de travail perdus, soit parce qu'elles ou les enfants sont malades ou partent en vacances ou parce que les enfants s'absentent pour toute autre raison. Elles n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage en cas de maternité ou de cessation d'emploi.

Les deux tiers des employées des garderies familiales autorisées étaient affiliées à une agence, et la plupart de celles qui recevaient des prestations, avaient été ainsi affiliées. Aucune d'elles ne recevait d'indemnité pour les repas ou les pauses. Seulement 10 % avaient une description écrite de leur emploi et seulement 20 % détenaient une description écrite des politiques en matière de personnel. Moins de 10 % pouvaient avoir recours à des procédures officielles de grief, mais 46 % avaient un contrat de travail écrit. Dix pour cent de ces employées recevaient une augmentation annuelle équivalente à l'indexation de leur salaire sur le coût de la vie ou des augmentations régulières basées sur le mérite, établies en général en fonction de l'assiduité aux ateliers. Toutefois, seulement 17 % avaient accès aux ateliers ou à une formation en cours d'emploi offerte à intervalles réguliers. Cinquante-sept pour cent de toutes les personnes travaillant dans des garderies familiales autorisées

étaient rémunérées pour leurs heures de travail supplémentaires. Beaucoup d'entre elles recevaient cette rémunération directement des parents, même lorsqu'elles étaient affiliées à une agence. L'étude ne permit pas de constater de lien entre les salaires et l'affiliation à une agence.

Les agences offrent une gamme de services aux gardiennes des garderies familiales autorisées. Par exemple, certaines d'entre elles perçoivent les paiements quotidiens des parents et paient la gardienne sur une base mensuelle, après avoir déduit les frais d'administration de ce montant. Au Québec, les frais d'administration sont subventionnés par la province.

La plupart des responsables de soins des garderies familiales autorisées ont constaté que leur affiliation à une agence leur procure des avantages, puisque celle-ci offre certains des services suivants, sinon tous : visite régulière des garderies, soutien et encouragement, perception des paiements des parents, choix et aiguillage des clients, conseils et assistance en cas de problèmes, offres de remplacements en cas d'urgence, prêt de jouets et de matériel, tenue d'ateliers et rencontres avec d'autres responsables de soins à domicile.

Dans l'étude du Québec, toutes les personnes s'occupant d'enfants étaient affiliées à une agence ; 59 % d'entre elles avaient passé un contrat écrit avec les parents et 40 %, un contrat verbal. Le plus souvent, le contrat détaillait les heures de service et les modes de rémunération. La majorité (74 %) d'entre elles savaient que leur agence organisait régulièrement des réunions, 42 % y assistaient régulièrement et le tiers n'y allaient que de temps en temps. Plus de la moitié d'entre elles avaient accès à un service d'appoint, la moitié pouvaient emprunter des jouets ou du matériel éducatif et la plupart pouvaient compter sur l'agence pour les aider à faire face aux problèmes rencontrés.

La mesure dans laquelle les gardiennes non autorisées avaient droit aux avantages sociaux variait selon que la personne était une travailleuse indépendante (c.-à-d., travaillant à son domicile), ou une employée (travaillant au domicile de l'enfant). La gardienne indépendante non autorisée est pratiquement dans la même situation que la gardienne indépendante des garderies familiales autorisées. La législation provinciale et territoriale sur les normes d'emploi et les autres législations connexes ne s'appliquent pas. Cette personne doit s'occuper elle-même d'effectuer ses déductions de base, qu'il s'agisse des cotisations à l'assurance-maladie, au Régime des rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada. Elle n'est pas admissible aux prestations de l'assurance-chômage et ne peut même pas bénéficier des avantages minimaux garantis par l'affiliation à une agence.

Toutefois, dépendant de la province où elle habite, la personne non autorisée qui offre des soins au domicile de l'enfant peut recevoir les indemnités minimums auxquelles ont droit les employés. Par exemple, au Manitoba, les gardiennes à domicile qui passent plus de 24 heures par semaine à effectuer, pour leur employeur, les tâches domestiques autres que la garde d'enfants, ne sont pas assujetties à la *Manitoba Employment Standards Act* (Loi sur les normes d'emploi du Manitoba). Par conséquent, non seulement les lois relatives au salaire minimum s'appliquent, mais également celles relatives aux accidents du travail et aux congés payés. De plus, dans cette province, les employés peuvent verser eux-mêmes des cotisations à la caisse des accidents du travail. La Saskatche-

wan n'exempte pas les domestiques de la législation sur les normes d'emploi lorsque l'employeur reçoit une subvention municipale, provinciale ou fédérale, ou une allocation sur le salaire. Même dans le cas où les domestiques sont exemptés, ils ont toujours droit aux congés payés.

Dans tous les cas, la législation fédérale exigeant d'effectuer les déductions relatives aux impôts, au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec et à l'assurance-chômage est applicable, et accorde les avantages correspondants. Cependant, comme c'est le cas en ce qui concerne les autres normes minimales en vigueur pour les travailleurs domestiques, fréquemment, ces dispositions ne sont pas respectées.

> *Les femmes qui gardent les enfants à domicile, bien qu'elles offrent un service dont on a grand besoin, reçoivent un salaire inférieur au salaire minimum, n'ont pas droit aux avantages sociaux comme les prestations de retraite, les congés-maladie, les congés payés ; elles n'ont pas droit non plus aux contributions de l'employeur aux régimes d'assurance-maladie et, souvent, ne sont pas payées lorsque l'enfant ou les enfants sont absents pour cause de maladie. Je trouve cette situation intolérable et je serais portée à croire que c'est pour ces raisons que, dans certains cas, la garde à domicile ne répond pas aux normes minimums. Dans notre société, toute personne qui travaille, y compris les étudiants, s'attend à recevoir le salaire minimum ou certains avantages de base. Pourquoi les personnes à qui l'on confie le bien-être de nos enfants — peut-être l'une des tâches les plus importantes de notre société actuelle — devraient-elles recevoir un salaire inférieur au salaire minimum et aucun avantage ?*
>
> *En Finlande, le gouvernement a établi un programme qui subventionne les coûts assumés par les parents qui font garder leurs enfants à domicile ; cette subvention permet d'offrir un salaire décent ainsi que les avantages sociaux de base aux personnes chargées de ces soins. Un programme de ce genre n'est-il pas un bon moyen d'assurer des soins de plus grande qualité au domicile et de permettre qu'une classe entière de travailleurs, surtout des femmes, ne soit pas exploitée ?*
>
> *Jane Hodgins*
> *Antigonish (Nouvelle-Écosse)*

Comme on l'a vu précédemment, les *domestiques étrangers qui travaillent dans des résidences canadiennes* ont le droit de recevoir les avantages stipulés dans le contrat d'emploi standard imposé par Emploi et Immigration Canada. Toutefois, le Groupe d'étude de 1981 sur les procédures et pratiques en matière d'immigration a établi que les domestiques étrangers avaient beaucoup de mal à obtenir les prestations d'assurance-chômage, et celles du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Bien qu'ils soient, en théorie, admissibles aux prestations d'assurance-chômage, en réalité, ils trouvent soit un nouvel emploi, soit on leur demande de quitter le pays avant l'expiration de la période où ils sont admissibles aux prestations. Les paiements versés au Régime de pensions du Canada ne se traduiront ordinairement pas en pension si le travailleur prend sa retraite dans son pays d'origine, à

moins qu'une convention fiscale établie entre le Canada et le pays d'origine du travailleur couvre cette question. Bien que les cotisations au Régime de pensions du Canada effectuées par une personne autorisée à travailler au Canada puisse être récupérées, le groupe d'étude sur l'immigration a constaté que peu de personnes réclamaient ces montants.

Sécurité d'emploi

Les seules données disponibles sur la sécurité d'emploi apparaissent dans les conclusions des études sur la Communauté urbaine de Toronto, de Kitchener, de Montréal et de Winnipeg, qui traitent du *marché officieux des garderies*. Parmi les nombreux inconvénients associés à la garde des enfants dans son propre domicile, la personne non autorisée qui dispense de tels soins ne bénéficie d'aucune sécurité d'emploi, puisqu'on peut lui retirer l'enfant n'importe quand, sur bref préavis. Les études portant sur le marché officieux ont fait état de différences considérables dans le nombre de dispositions prises pour faire garder des enfants et dans la durée de telles dispositions. L'étude de Montréal a établi que la moyenne de la durée du séjour chez la même gardienne était de 120 semaines. Les résultats de l'étude de la CUT ont indiqué que la durée des soins prodigués par les gardiennes non autorisées travaillant en milieu familial était plus courte que lorsque les soins étaient dispensés à l'enfant par un membre de la famille ou dans une garderie, s'élevant en moyenne à moins de 10 mois. Les études montrent que ce sont plus souvent les parents que les gardiennes qui mettent fin aux dispositions de garde. L'étude de la CUT a fait état que dans 50 % des cas, les parents mettaient fin aux services en raison d'un déménagement ou d'un changement d'emploi, dans 14 % des cas, parce que c'était prévu comme ça, et dans 10 % des cas, à cause de problèmes relatifs aux soins prodigués à l'enfant.

DROITS ET OBLIGATIONS DES DISPENSATEURS DE SOINS AUX TERMES DE LA *LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU*

Employés des garderies

Comme nous l'avons déjà vu dans ce chapitre, les employées des garderies sont des employées dont les salaires et les conditions de travail sont réglementés par la législation sur les normes d'emploi des provinces et des territoires. Leurs employeurs doivent également se conformer aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui leur demande de prélever à même le salaire des employées certains montants aux fins de l'assurance-chômage, du Régime de rentes du Québec, du Régime de pensions du Canada et de l'impôt sur le revenu. L'employeur doit verser un montant équivalent aux fins de l'assurance-chômage, du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada. L'employée de garderie doit produire chaque année une déclaration d'impôt.

Gardiennes à domicile autorisées et non autorisées

Les personnes, autorisées ou non, qui dispensent des soins aux enfants dans leur domicile, sont des travailleuses indépendantes, et, par

conséquent, leurs salaires et leurs conditions de travail ne sont pas réglementés par la législation provinciale ou territoriale sur les normes d'emploi. La législation fédérale en matière fiscale, ainsi que celle du Québec, oblige les gardiennes autorisées ou non à verser des cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec et à payer un impôt sur le revenu. Ces employées doivent également conserver tous leurs documents et produire, chaque année, une déclaration d'impôt.

L'impôt sur le revenu exigible des dispensateurs de soins, qui exploitent une garderie dans leur domicile, est prélevé sur leur revenu net après déduction des frais d'exploitation admissibles. De nombreuses personnes, qui travaillent chez elles, ne sont pas renseignées sur les déductions auxquelles elles ont droit au titre des frais d'exploitation et de démarrage. Même lorsqu'elles sont informées, beaucoup d'entre elles sont découragées par toute la paperasserie que cela implique et sont frustrées de constater l'absence d'une politique et de directives précises se rapportant à ces déductions.

Les dépenses admissibles peuvent être assez importantes. Dans une étude effectuée par le Groupe d'étude, les auteurs donnent l'exemple d'un domicile où deux nourrissons et trois enfants d'âge préscolaire reçoivent des soins[13]. Le montant approximatif total des dépenses s'élevait dans ce cas à 7 015 $. Les dépenses pour la nourriture, le matériel de jeu, les produits de nettoyage, la trousse de premiers soins ainsi que les frais généraux d'entretien de la maison peuvent être déduites au titre de frais d'exploitation. Il est également possible de déduire les frais relatifs au transport, comme le transort par automobile, ainsi que les frais ayant trait aux sorties.

La politique de Revenu Canada en ce qui concerne les déductions en matière de dépréciation des biens en immobilisation (appelées dans la Loi, déduction pour amortissement), n'était pas très claire au moment de la publication. Toutefois, si l'on applique les mêmes règles valables pour les autres contribuables, la déduction pour amortissement devrait être permise dans le cas de matériel comme un appareil à escalade qui durera certainement plus d'un an, ainsi que dans celui des principaux appareils ménagers régulièrement utilisés, comme une machine à laver et une machine à sécher.

Les gardiennes indépendantes doivent conserver tous les documents faisant état de leurs gains ainsi que leurs reçus, nécessaires en cas de vérification. Avec leur déclaration d'impôt, elles doivent présenter un état des revenus et des dépenses, ainsi qu'un bilan. Cette exigence peut se révéler pénible pour la personne qui n'a pas d'expérience en comptabilité ; celle-ci devra éventuellement faire appel aux services d'un comptable.

Une autre difficulté vient du fait que, dans le passé, Revenu Canada n'avait pas établi de politique précise et uniforme en ce qui concerne les frais d'exploitation pouvant être admissibles au titre de frais d'entreprise. Par exemple, certains agents des impôts ont accepté un simple tarif quotidien pour les frais de repas, tandis que d'autres ont exigé des pièces justificatives. Revenu Canada a élaboré de nouvelles directives, probablement mises en vigueur au cours de l'exercice financier 1985.

Les personnes travaillant à domicile et omettant de produire une déclaration d'impôt aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi que leur conjoint qui, dans leur déclaration d'impôt, déclare illégalement leur épouse comme personne à charge, commettent une infraction au *Code*

civil et au *Code criminel* et sont passibles de sanctions, aux termes de la Loi.

Revenu Canada a informé le Groupe d'étude qu'il n'était pas de ses habitudes de vérifier, par recoupement, les dossiers pour rechercher les gardiennes qui exploitent une garderie sans se conformer aux exigences de la Loi. Cependant, la direction de la division des enquêtes spéciales du ministère a le pouvoir de vérifier les comptes de toute personne soupçonnée d'avoir omis de produire une déclaration d'impôt, et elle peut choisir de le faire n'importe quand.

En 1975, Revenu Canada s'est engagé, dans le cadre du Programme fédéral d'action sur la situation de la femme, de publier, en 1979, une brochure indiquant les droits et les obligations des gardiennes travaillant dans leur propre domicile, afin d'aider ces personnes à mieux gérer leur petite entreprise. Cet engagement n'a pas été tenu.

Gardiennes au domicile de l'enfant

Les gardiennes œuvrant au domicile de l'enfant peuvent ou non bénéficier de la protection offerte par la législation provinciale ou territoriale sur les normes d'emploi; ceci dépend de la province dans laquelle elles travaillent. Les travailleurs domestiques étrangers ou les bonnes d'enfants reçoivent une certaine protection supplémentaire en vertu des contrats employeurs-employés exigés par l'administration responsable du service canadien d'immigration. Toutefois, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les personnes qui s'occupent d'enfants au domicile de ces derniers, étrangers ou canadiens, sont considérées comme des employées, tout comme les employées des garderies. Cela signifie que le parent (l'employeur) doit prélever et verser les cotisations d'assurance-chômage et celles du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec; il doit en plus verser des montants correspondants à ces premiers à Revenu Canada. Il doit également effectuer les retenues d'impôt sur le revenu à la source. Ce groupe d'employées doit produire chaque année une déclaration d'impôt comme tous les autres travailleurs canadiens. Toutefois, les parents (employeurs) ne peuvent prélever le montant total du salaire et des avantages sociaux de l'employée, parce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* limite la déduction pour frais de garde d'enfants à 2 000 $ par enfant, par année.

CONCLUSION

Dans l'introduction de ce chapitre, nous avons indiqué qu'il était complexe et difficile d'élever un enfant, que cela exigeait à la fois des connaissances théoriques et pratiques. Les personnes qui se consacrent aux soins des enfants remplissent bien plus qu'une fonction de garde: il leur faut posséder des aptitudes pour élever des enfants et des connaissances pédagogiques. La qualité des soins qu'elles dispensent contribue directement au développement de l'enfant. Malheureusement, on accorde rarement à cette profession le statut qui lui revient, aussi bien du point de vue de la rémunération que de la façon dont elle est perçue par la société. Le rapport de la Commission canadienne sur l'Année internationale de

l'enfant 1979, intitulé *For Canada's Children* (Pour les enfants du Canada), résume très bien la situation des personnes qui dispensent des soins aux enfants :

> *À l'heure actuelle, comme depuis toujours, les personnes qui assurent la garde des enfants sont mal payées, en grande partie parce qu'elles remplacent les parents qui, eux, ne sont pas payés du tout pour les soins qu'ils dispensent à leurs enfants. Le travail de la mère au foyer n'est pas compté dans le PNB ; il n'est pas non plus assorti d'une pension de retraite, ni d'avantages sociaux et il est très peu reconnu comme expérience sur le marché du travail. La société s'attend à ce que pour toute rémunération, la mère retire de ce travail le simple plaisir de l'accomplir, et c'est cette attitude qu'elle adopte à l'égard des gardiennes d'enfants. Mais la garde des enfants est une tâche importante, et celle qui l'assure devrait être reconnue en conséquence*[14].

En ce qui concerne les employées des garderies, les conditions de travail varient considérablement, dépendant du parrainage dont bénéficie la garderie où elles travaillent. Elles sont mieux protégées légalement que les autres catégories de travailleurs œuvrant dans le domaine des services de soins à l'enfance. Les employées des garderies ont, contrairement aux dispensateurs de soins officieux et aux garderies familiales autorisées, la possibilité de rencontrer d'autres membres de leur profession. Les employées des garderies ont généralement accès à certaines ressources les aidant dans leur travail : méthodes de planification et membres du personnel qualifiés. Néanmoins, malgré leur niveau élevé d'instruction, les employées des garderies semblent effectuer de longues journées de travail, être mal payées, ne pas bénéficier d'avantages sociaux, ce qui contrevient parfois à la législation provinciale sur les normes d'emploi. En outre, elles doivent se défaire d'une image qui ne reflète pas leur statut professionnel.

Les responsables de services de soins des garderies familiales autorisées travaillent dans des conditions pires. Bien que l'affiliation à une agence leur permette de bénéficier de certains avantages sociaux, leur journée de travail est plus longue que celle des employées des garderies. En général, elles travaillent pour un salaire inférieur au salaire minimum et ne bénéficient pratiquement d'aucun avantages sociaux, sauf si elles sont affiliées à une agence. L'affiliation à une agence ne garantit pas certains avantages comme les périodes de pauses et de repas payées, les congés payés, la cotisation aux régimes de retraite et à l'assurance-maladie ou les indemnités pour les accidents du travail. Ces avantages sont en grande partie des services que l'agence offre. De plus, ces travailleuses indépendantes travaillent dans l'isolement et doivent assumer la plupart des dépenses encourues pour la garde et le soin de l'enfant.

Les gardiennes non autorisées sont dans une situation plus avantageuse que leurs homologues des garderies familiales autorisées, à condition qu'elles possèdent le statut d'employée et se débrouillent pour pouvoir bénéficier de la protection limitée qu'offre la législation provinciale sur les normes d'emploi, ainsi que des régimes de retraites et de l'assurance-chômage. La travailleuse indépendante non autorisée se trouve pratiquement dans la même situation que celle des garderies

familiales autorisées, sans les avantages limités découlant de l'affiliation à une agence.

Les domestiques étrangers travaillant dans des résidences canadiennes sont assurés de recevoir au moins le salaire minimum en vigueur dans la province ou le territoire où ils travaillent, ainsi que de bénéficier de certaines conditions de travail supplémentaires régies par la Commission canadienne d'emploi et d'immigration. Toutefois, leur contribution à l'assurance-chômage et au régime de retraite ne semble pas être un avantage réel, puisque leur séjour au Canada est temporaire et unique.

De nombreuses personnes dispensant des soins aux enfants continuent de travailler dans ce domaine par compassion et dévouement, et non pour des raisons financières. Aujourd'hui, alors que nous avons un besoin accru de services de soins à l'enfance, il est nécessaire de faire en sorte que la garde d'enfants ait le statut et la rémunération qui lui reviennent. Si l'on ne fait rien dans ce sens, nous risquons d'avoir beaucoup de mal à trouver des gardiennes compétentes, qualifiées et dévouées, à une époque où elles sont de plus en plus nécessaires.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

6

Des soins à l'enfance de qualité

INTRODUCTION

TOUT AU LONG DE CE RAPPORT, ainsi que dans les lettres et exposés reçus par le Groupe d'étude, on a souligné la notion de *bons* services de soins offerts aux enfants ou de soins de *qualité*. Les professionnels en ce domaine, y compris les praticiens et les universitaires, ainsi que les personnes utilisant les services de garderies et les gouvernements qui les financent, s'entendent pour reconnaître l'importance capitale de cette question. La notion de soins de qualité à l'enfance n'est pas nouvelle. Depuis toujours, les parents, les membres de la famille ont, avec plus ou moins de succès, prodigué des soins aux enfants[1]. Ce qui est nouveau, c'est l'ampleur qu'a pris ce service supplémentaire de soins non parental, qui est devenu à la fois une particularité et une exigence de notre société post-industrielle.

Il est important que les jeunes enfants reçoivent des soins de qualité et ce, pour diverses raisons. On reconnaît aujourd'hui que les soins, les encouragements et l'éducation reçus pendant les années de formation de l'enfant (de 0 à 5 ans) sont cruciaux et qu'ils lui permettront de fonctionner en tant qu'adulte compétent et de contribuer à la société moderne post-industrielle.

De plus, les enquêteurs ont découvert que les enfants bénéficiant de services de garderies de qualité, dispensés en petits groupes et au sein desquels existaient de bons rapports adulte-enfant, fonctionnaient mieux, en tant que groupe, tant en ce qui concerne l'adaptation sociale, qu'au point de vue intellectuel et du langage, que les enfants élevés exclusivement à la maison[2]. En général, on a trouvé que les enfants qui ont fréquenté une garderie préscolaire ou qui ont reçu des soins de garde, étaient plus indépendants et savaient mieux se débrouiller tout seuls, et qu'ils ne souffraient ni d'un manque d'amour envers leur mère, ni de déséquilibre émotionnel. Dans le cas des enfants venant de familles économiquement désavantagées, on a observé que les répercussions étaient particulièrement importantes; en effet, les résultats scolaires étaient meilleurs, les cas de délinquance juvénile et de grossesses d'adolescentes étaient moins nombreux, et le taux de chômage était moins élevé. Comme nous le verrons plus loin aux chapitres 9 et 12, ces répercussions importantes affectent les parents, les employeurs et la société dans son ensemble. Toutefois, on peut s'attendre à de telles répercussions seulement si les enfants sont inscrits à des programmes de

grande qualité. On a passé beaucoup moins de temps à tenter de déterminer les effets qu'ont des services de garde de mauvaise qualité ou de qualité médiocre sur le développement de l'enfant. Une étude qui comparait les services de soins offerts, à San Francisco, dans des domiciles non autorisés et des domiciles parrainés par une agence, a trouvé que les tout-petits gardés dans des domiciles non autorisés passaient davantage de temps isolés des autres et semblaient plus malheureux que ceux confiés à des domiciles parrainés par une agence; l'étude a également trouvé que les enfants de plus de trois ans qui étaient gardés dans des domiciles non autorisés avaient un comportement plus anti-social que les enfants gardés dans des domiciles autorisés ou affiliés à une agence[3].

Par conséquent, il est important de définir ce que sont de bons services de soins ou des services de qualité[4]. Voyons d'abord quels sont les principes pris en considération pour définir les soins de qualité, avant d'examiner ces principes en détail[5].

DÉFINITION DES SOINS À L'ENFANCE DE QUALITÉ

Définir ce que sont des services de soins de qualité n'est pas chose facile; le problème est complexe et comporte de multiples facettes. Il existe également des difficultés d'ordre sémantique : lorsque nous parlons, dans le présent rapport, de soins de qualité, nous n'employons pas le mot « qualité » dans le sens de « luxe », mais *plutôt dans le sens de soins qui atteignent efficacement leurs objectifs*.

Les soins à l'enfance sont souvent considérés de façons diverses, mais pas nécessairement contradictoires : comme services permettant aux parents de travailler, comme services visant à améliorer le développement de l'enfant et comme un ensemble de services complets assurant une aide à la famille et le bien-être de l'enfant. L'accent mis sur l'une ou l'autre de ces fonctions entraîne l'usage de critères un peu différents dans l'évaluation des soins de qualité.

En ce qui concerne les parents, les critères qu'ils utilisent pour évaluer la qualité des soins tiennent compte de considérations d'ordre pratique, comme par exemple le sérieux et le prix des services, mais également de la similitude des idées sur la manière d'élever les enfants entre eux et les personnes auxquelles ils confient leurs enfants. D'autres considérations, comme la disponibilité (y a-t-il des locaux?), la facilité d'accès (commodité de l'emplacement), la flexibilité des horaires, la possibilité que les soins soient offerts à plus d'un enfant de la famille et qu'ils soient dispensés lorsque les enfants sont malades, influencent également la qualité des dispositions de garde, du point de vue des parents.

En ce qui concerne l'enfant, les facteurs de qualité sont ceux qui répondent à ses besoins du point de vue de sa croissance et de son développement. Dans le cadre de la garderie, cela peut être réalisé par le biais de facteurs structurels comme : la taille du groupe, la proportion d'enfants par adulte, la philosophie et le contenu du programme ainsi que la nature des relations adulte-enfant.

Une troisième perspective adopte une vue plus large et lie la qualité des services de garde à la potentialité qu'ils ont d'offrir des services

auxiliaires de santé, de nutrition, de conseils aux parents et d'autres services destinés à aider les familles à mieux fonctionner.

Ces trois perspectives ne sont pas mutuellement exclusives, mais plutôt complémentaires. Elles soulignent l'éventail des facteurs qui désignent des services de qualité. De tels services offrent un appui aux parents, tiennent compte des besoins de l'enfant, en ce qui concerne son développement, et sont préventifs. Des soins de qualité assurent une interaction continue de ces facteurs ; ils ne sont pas axés sur un facteur en particulier, au détriment des autres.

Par conséquent, on peut considérer que les garderies offrent des soins de *qualité*, seulement si elles répondent aux besoins des parents et de leurs enfants. S'il est vrai qu'aujourd'hui un petit nombre d'enfants canadiens bénéficient de programmes de services à l'enfance qui répondent à leurs besoins en matière de développement, le besoin qu'ont les parents de disposer de garderies aux tarifs raisonnables, aux horaires flexibles et d'accès facile, entre autres choses, ne peut être satisfait que par un système qui offre aux parents un nombre suffisant de services de soins de qualité à prix abordable. Pareillement, on ne peut prévoir les avantages nets qu'en retirera la société dans son sens le plus large, depuis les employeurs, en ce qui concerne la productivité, jusqu'au Trésor grâce aux économies qui seront réalisées dans d'autres domaines des frais, que si le système est suffisamment complet pour englober un pourcentage élevé d'utilisateurs de services de soins à l'enfance. Nous reparlerons des composantes d'un système de soins à l'enfance de qualité au chapitre 13 de ce présent rapport. Dans ce chapitre, nous limiterons notre présentation aux facteurs déterminants des services de qualité qui influent sur le développement de l'enfant ainsi que sur sa relation avec sa famille.

La définition des soins à l'enfance de qualité, élaborée par les enquêteurs du Groupe d'étude et donnée ci-dessous, englobe les éléments essentiels suivants :

> *Les soins à l'enfance de qualité sont dispensés par des personnes averties, dévouées et sensibles, dans un milieu qui soutient les efforts déployés pour fournir un environnement optimal, favorisant le bien-être, le développement et les aptitudes de l'enfant. De tels soins tiennent compte du fait que les parents ont besoin de disposer de services de soins à l'enfance qui viennent appuyer et renforcer les efforts qu'ils déploient pour élever leurs enfants, en offrant un contexte de communication efficace et instructif et de respect mutuel*[6].

COMPOSANTES DES SOINS À L'ENFANCE DE QUALITÉ

Les recherches sur les soins offerts à l'enfance sont un phénomène très récent : entreprises à la fin des années soixante, elles se sont plutôt attachées à déterminer si les séparations quotidiennes des jeunes enfants et de leurs parents pouvaient nuire au développement de l'enfant ou influer sur les liens parents-enfants. Les résultats de ces recherches ont démontré que les enfants encadrés par de « bons » programmes ont, sur ces deux plans, des résultats aussi positifs que les enfants élevés à la maison[7]. Au milieu des années soixante-dix, les enquêteurs ont com-

mencé à comparer les soins offerts au domicile et dans les garderies, mais ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt qu'ils ont commencé à déterminer certaines variables dans la qualité des soins offerts au domicile et dans les garderies.

La recherche qui s'efforce d'isoler les facteurs qui influent sur la qualité des soins et les répercussions de ces facteurs sur les personnes concernées (les enfants, leurs parents et les dispensateurs de soins) représente, cela va sans dire, une tâche complexe. Néanmoins, un travail suffisant a été effectué jusqu'à présent pour nous permettre de comprendre les principales variables.

Dans cette partie, nous examinerons brièvement les résultats des recherches portant sur deux types de soins à l'enfance, ceux dispensés dans les garderies et ceux dispensés dans les garderies familiales; nous examinerons également les implications associées à ces deux genres de services pour la qualité des soins. En raison des différences existant entre ces deux types de soins, ceux-ci seront traités séparément.

Recherche sur les indicateurs de la qualité des soins dispensés dans les garderies

La recherche sur les composantes qui déterminent la qualité des services de garderies est axée sur sept principaux éléments. En général, les résultats indiquent que le nombre d'enfants par adulte, la taille du groupe, la compétence et l'expérience du dispensateur de soins, le programme d'études, l'environnement physique (taille de la garderie et nombre d'enfants s'y trouvant), le matériel et l'équipement, ainsi que la participation des parents sont des facteurs qui déterminent la qualité des soins offerts et la nature de l'expérience que l'enfant vit dans le contexte de la garderie.

Proportion adulte-enfants

La proportion idéale n'existe sans doute pas, mais on s'accorde généralement à reconnaître que, en ce qui la concerne, on doit tenir compte de l'âge des enfants ainsi que de la mesure dans laquelle les enfants exigeant des soins particuliers sont admis dans une garderie ou un domicile.

Une proportion plus élevée d'enfants par adulte est associée à des normes de soins inférieures, du fait que le personnel dispose de moins de temps pour accorder à chaque enfant l'attention individuelle dont il a besoin. Généralement les proportions sont plus élevées dans le cas des enfants d'âge scolaire, qui exigent des soins avant ou après l'école, que dans le cas des enfants d'âge préscolaire, bien que cela varie selon l'âge de l'enfant et le genre d'activité.

Un certain nombre d'études ont confirmé que la proportion adulte-enfants avait une plus grande importance dans le cas d'enfants de moins de 3 ans que dans celui des enfants plus âgés. On a observé que, pour ce groupe d'âge, les proportions supérieures à un adulte par quatre enfants entraînaient un plus grand sentiment de détresse chez les enfants et augmentaient leur apathie. Par conséquent, la proportion que l'on recommande généralement pour les enfants de moins de trois ans semble être de un adulte pour trois enfants.

La proportion d'enfants par adulte ne semble pas être un facteur aussi important pour les enfants d'âge préscolaire que l'est la taille du groupe. Toutefois, les proportions variant de 1 pour 4 à 1 pour 10 sont généralement considérées comme des proportions permettant d'offrir des soins de qualité, selon la taille du groupe et l'âge des enfants.

Bien que l'opinion soit moins unanime en ce qui concerne la proportion idéale pour les enfants de 6 à 12 ans, la U.S. National Association for the Education of Young Children (Association nationale pour l'éducation des jeunes enfants des États-Unis) recommande d'adopter des proportions de 1 pour 10 à 1 pour 12 pour les enfants de cinq à huit ans.

Taille du groupe

Dans les garderies, la taille du groupe dépend de l'attention personnelle requise par les enfants et de leur interaction. Le groupe doit être suffisamment petit pour permettre aux employés de garderie de diriger efficacement les activités individuelles et collectives; ces activités favoriseront le sens de l'indépendance des enfants et leur apprendront à s'affirmer, à résoudre les problèmes, à coopérer et à avoir une attitude amicale. Une étude américaine a identifié ce facteur comme étant celui qui influait le plus sur le comportement des employés de garderie et sur les résultats des enfants de 3, 4 et 5 ans, soumis à des tests normalisés portant sur le développement cognitif et sur le développement du langage[8].

Ce facteur est étroitement lié à la proportion adulte-enfants. Le tableau 6.1, ci-dessous, offre les lignes directrices permettant de déterminer le nombre acceptable d'enfants et d'adultes dans les garderies. Les tailles optimales des groupes sont, bien entendu, moins grandes que les tailles maximums présentées dans le tableau.

Qualités requises du personnel de garderie

Les qualités requises des membres du personnel de garderie représentent un troisième facteur variable d'importance en ce qui concerne la qualité des soins. Dans une vaste étude effectuée aux États-Unis, on a découvert que, ni le niveau d'éducation pédagogique, ni la durée de l'expérience professionnelle acquise dans les garderies n'avaient d'incidence sur la qualité des rapports personnel de garderie-enfants ou sur les résultats obtenus par les enfants aux tests relatifs au développement. Ce qui faisait la différence, c'était l'éducation ou la formation portant sur le développement de l'enfant ou sur l'éducation des jeunes enfants.

Il est impossible d'établir des règles simples en ce qui concerne une telle formation et ce, pour différentes raisons. Le nom que l'on donne à cette formation peut varier selon les provinces, ainsi que d'une université ou d'un collège à l'autre. Les diplômes obtenus en psychologie, par exemple, peuvent porter sur des sujets liés au développement de l'enfant ou n'avoir aucun rapport avec celui-ci. La recherche actuelle semble indiquer que la durée de la formation reçue ne permet pas nécessairement d'évaluer les aptitudes d'une personne qui dispense des soins aux enfants; ce qui est important, c'est que la formation soit liée au développement des jeunes enfants et aux soins des enfants. Une telle formation permet aux membres du personnel des garderies d'avoir une fonction de

formation primaire. Le perfectionnement de son aptitude à travailler avec les parents permet au dispensateur de soins d'utiliser ses aptitudes en matière d'évaluation du développement, de travailler avec les parents et d'offrir une assistance précoce aux enfants ayant besoin de soins particuliers. Dans le cas où les enfants ayant besoin de soins particuliers sont confiés aux soins d'une garderie ou d'un domicile, une formation spéciale obtenue en cours d'emploi ou autrement, peut être nécessaire.

D'autres études, qui ont examiné la signification des caractéristiques du personnel comme la motivation, l'aptitude à communiquer et le plaisir de travailler avec les enfants, ont reconnu le besoin de procéder à une sélection prudente et à une embauche attentive du personnel, et l'importance des programmes d'éducation permanente ainsi que de la supervision, pour maintenir et améliorer la qualité des soins dispensés.

Programmes d'études

Il existe divers secteurs dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants, chacun d'eux ayant tendance à souligner un aspect ou un autre du développement de l'enfant. Dans certains programmes très structurés, les enfants font preuve de moins d'indépendance et d'initiative, mais obtiennent de meilleurs résultats aux tests d'intelligence et d'accomplissement. On a remarqué que les enfants encadrés par des programmes « ouverts » ou de « découverte » étaient plus indépendants et persévérants, et obtenaient de bons résultats aux tests sur l'esprit d'invention et

TABLEAU 6.1

Proportion acceptable d'enfants par adulte, par taille de groupe

	Taille du groupe									
	6	8/9	10	12	14	16	18	20	22	24
Nourrissons (0 à 18 mois)	1/3	1/4								
Tout-petits (18 à 35 mois)	1/3	1/4	1/5							
2 et 3 ans		1/4	1/5	1/6						
3 ans			1/5	1/6	1/7	1/8				
3 et 4 ans					1/7	1/8	1/9	1/10		
4 ans						1/8	1/9	1/10		
4 et 5 ans						1/8	1/9	1/10	1/11	1/12
5 à 8 ans								1/10	1/11	1/12
(garde d'enfants d'âge scolaire)								1/12	1/11	1/12

Source : Association nationale pour l'éducation des jeunes enfants, *Proposition de critères pour des programmes de grande qualité en éducation des jeunes enfants*, cité chez Lero et Kyle dans l'étude *La qualité des services de garde d'enfants : définition et application*.

de résolution de problèmes. Le débat de longue date sur le style des programmes d'éducation des jeunes enfants a incité certains commentateurs à adopter l'idée que l'effort déployé à définir un programme, en toute connaissance de cause, contribue davantage à la qualité du programme que son contenu.

Environnement physique

Certains facteurs, comme la superficie, le nombre de personnes, la conception et l'agencement de l'espace d'une garderie, ainsi que la disponibilité du matériel, influent également sur les expériences de l'enfant placé dans une garderie. Une étude effectuée en Californie a trouvé, par exemple, que les garderies comprenant plus de 60 enfants avaient des horaires moins flexibles et offraient aux enfants moins de possibilités d'organiser des activités[9]. Le personnel des garderies plus grandes mettait davantage l'accent sur la surveillance et semblait moins sensible aux besoins individuels des enfants. On a observé que les enfants semblaient moins heureux et moins contents, en général, que ceux dans des garderies plus petites.

En ce qui concerne l'espace, pour offrir des soins de qualité, les exigences peuvent s'exprimer en termes de mètres carrés (ou de pieds carrés) minimums par enfant. On accepte généralement que la norme soit de 3,5 m^2 environ (environ 35 pieds carrés) d'espace par enfant à l'intérieur et de 7 m^2 (75 pieds carrés) d'espace à l'extérieur. L'espace à l'intérieur doit être bien aéré, éclairé naturellement à certains endroits, répondre aux normes d'hygiène, de sécurité et être conforme aux règles de protection contre l'incendie, et agencé de façon à permettre à des petits groupes et à des groupes de plus grande taille d'exercer des activités, tout en offrant également aux enfants la possibilité de s'isoler pour jouer.

En ce qui concerne le matériel, il est difficile de le quantifier. De nombreux genres de matériel répondent à l'objectif de qualité des soins. Il existe également une différence dans les prix, entre le matériel acheté neuf et celui qui a été donné, après avoir été ingénieusement conçu et fabriqué à la maison. Le matériel doit convenir à l'âge de l'enfant et être conçu pour développer les aptitudes d'enfants de différents groupes d'âges. Ce matériel doit être disponible en quantité suffisante pour permettre à l'enfant de faire son choix et d'éviter une rivalité inutile.

Engagement des parents

En ce moment, il existe peu de recherches directes sur les répercussions qu'a l'engagement des parents sur la qualité des soins offerts dans les garderies. Toutefois, le Groupe d'étude pense que les parents peuvent contrôler efficacement la qualité des soins et qu'ils peuvent offrir un appui direct au personnel en participant à une commission consultative, en offrant une aide bénévole dans le cadre du programme et en faisant des dons d'argent et de matériel.

Les recherches confirment clairement que les répercussions positives sur l'enfant, en ce qui concerne son développement, sont renforcées lorsque les programmes demandent la participation des parents et lorsqu'il existe une certaine uniformité entre le milieu familial et celui de la garderie[10]. Cela met en évidence l'importance de la relation

entre la famille et le dispensateur de soins. Lorsque de bons rapports sont établis, les parents peuvent également recevoir l'appui de la personne qui s'occupe de leurs enfants. En plus d'offrir de discuter avec les parents, le personnel de la garderie peut renseigner ceux-ci sur le développement et le comportement de leurs enfants, les conseiller sur les problèmes rencontrés, les diriger vers des agences communautaires et favoriser l'établissement d'un système de soutien formé par les membres du personnel et d'autres parents. Un tel système peut s'avérer particulièrement précieux dans le cas des familles monoparentales ou des parents nouvellement établis dans la collectivité.

Recherche sur les indicateurs de la qualité des garderies en milieu familial

Les critères de la qualité des garderies en milieu familial ont été élaborés séparément dans la littérature portant sur ce domaine, en raison des différences existant entre les deux genres de garderies. La garderie familiale, comme la décrit un commentateur « consiste à partager avec un ou plusieurs enfants un domicile familial. Il ne s'agit pas de passer d'un domicile familial à un établissement s'occupant du bien-être des jeunes enfants et où l'on est "comme à la maison" »[1]. Par conséquent, bien que les mêmes facteurs généraux déterminant les soins de qualité s'appliquent (comme fournir un environnement sûr et stimulant), des modes de mise en application très différents sont requis. Par exemple, la qualité d'une garderie familiale ne dépend pas tant des activités et des programmes structurés, comme c'est le cas pour les soins de garde donnés en groupe, que des soins offerts par des personnes réceptives et sensibles qui utilisent les activités quotidiennes, comme la cuisson des aliments ou le magasinage, pour stimuler la croissance et le développement de l'enfant.

Nous n'avons pas examiné les composantes de la qualité des soins dispensés à l'enfant dans son propre domicile. Dans ce cas, il peut s'agir de soins en milieu surveillé offerts par une gardienne ou de soins professionnels offerts par une bonne d'enfants expérimentée. Les résultats de recherche disponibles ne traitent pas de ces situations. Les soins prodigués au domicile de l'enfant ne se prêtent pas facilement à l'élaboration de critères généraux. Toutefois, certains critères liés aux soins en milieu familial sont très pertinents. Il s'agit sans doute là d'un domaine qui mériterait d'être étudié plus profondément, car certains parents semblent préférer ce genre de garde.

Peu d'études ont été effectuées sur les soins en milieu familial, bien qu'il s'agisse de la forme de garde non-parentale la plus couramment utilisée. Cependant, on remarque certains facteurs relatifs à la prestation de soins de qualité.

Nombre d'enfants recevant des soins

Il est analogue au nombre d'enfants par membre de personnel et au nombre de membres d'un groupe des garderies. L'augmentation du nombre d'enfants gardés dans un domicile influe sur la qualité de l'interaction entre l'adulte et l'enfant, et on a observé que lorsqu'on avait un nombre plus restreint d'enfants, les soins dispensés à chaque enfant étaient plus positifs et plus stimulants.

Âges des enfants

De mettre ensemble des tout-petits et des enfants d'âge préscolaire peut entraîner une diminution des interactions avec chacun des tout-petits. Pareillement, une étude importante réalisée aux États-Unis indique que la présence, l'après-midi, d'enfants d'âge scolaire, détournait l'attention des personnes dispensant les soins au détriment des enfants plus jeunes, en particulier des enfants d'âge préscolaire[12]. Toutefois, les résultats en ce domaine ne sont pas définitifs.

Formation, éducation et expérience des gardiennes

Les principaux résultats de la recherche actuelle indiquent que la formation avant l'emploi ou en cours d'emploi, liée à la garde à domicile, a des effets positifs et durables sur le comportement des gardiennes, et qu'on peut, par conséquent, la considérer comme un facteur important d'amélioration de la qualité des soins des garderies familiales. La durée de l'expérience ne semble pas influer sur la qualité des soins et le niveau d'éducation ne lui semble que légèrement lié.

Comparaison entre les garderies parrainées et les garderies non parrainées

Une étude portant sur trois types de garderies familiales — garderies autorisées, garderies non autorisées et garderies autorisées affiliées à une agence — indique clairement que les garderies parrainées offrent un meilleur environnement à l'enfant, y compris une stimulation et une surveillance accrues, que les autres garderies, qu'elles soient autorisées ou non[13]. Un certain nombre de facteurs y contribuent, par exemple l'idée que la personne qui dispense les soins se fait de son rôle et la prestation de services d'appoint par l'agence ou le groupe de parrainage.

La façon dont le personnel des garderies autorisées percevait sa fonction était différente de celle des autres genres de gardiennes. En bref, elles se considéraient comme des paraprofessionnelles et s'identifiaient davantage au rôle de gardiennes en milieu familial. Elles passaient davantage de temps avec les enfants, leur temps était plus structuré, ce qui facilitait bien plus le développement du langage, elles organisaient des activités stimulant le développement moteur ainsi que des activités axées sur la danse et la musique. Par conséquent, elles consacraient moins de temps à satisfaire leurs propres besoins, y compris l'accomplissement des tâches ménagères, et à aider les enfants à accomplir des tâches physiques. La même étude a indiqué que les différences entre les domiciles réglementés et les domiciles non réglementés étaient en général faibles, comparativement aux différences importantes qui se présentaient entre ces deux groupes et les domiciles parrainés.

Attitudes et caractéristiques des gardiennes

La définition du rôle de gardienne est un facteur important en ce qui concerne le genre de soins offerts et l'attention apportée à encourager le développement de l'enfant. Deux études ont indiqué que la définition que donnaient les gardiennes à leur rôle influait profondément sur le temps consacré à l'enfant, comparativement au temps passé à accomplir les tâches ménagères, sur la probabilité qu'elles installent un « cadre axé sur l'enfant » (une zone de jeux distincte), et sur la mesure dans laquelle les enfants participaient à des activités favorisant leur développement[14].

Comme il a été mentionné plus haut, une telle auto-identification est plus courante chez les dispensateurs de soins associés à une agence de parrainage.

De plus, certains traits de caractère personnels, comme l'énergie, l'enthousiasme, l'ouverture d'esprit et la flexibilité semblaient liés de manière positive à des soins de meilleure qualité. Dans une étude, on a mentionné que les aptitudes à la communication des gardiennes étaient fortement associées à des soins de qualité supérieure, dans le cas des nourrissons et des tout-petits[15].

Relations parents-dispensateurs de soins

En dernier lieu, la relation existant entre les parents et les dispensateurs de soins est importante et permet d'établir une collaboration constructive pour élever l'enfant.

Résumé

Bien que les facteurs qui influent sur la qualité des garderies et des garderies familiales présentent certaines différences, les recherches effectuées indiquent qu'il existe entre eux des similitudes notables. Trois facteurs principaux sont importants dans les deux genres de garderie :

1) composition du groupe dispensateur-enfants (c.-à-d., proportion personnel-enfants et nombre de personnes dans le groupe) ;
2) formation directement liée aux soins à l'enfance et au développement de l'enfant ;
3) relations famille-dispensateur de soins et consultation.

Les experts identifient un quatrième critère important pour chaque genre de garderie :

- pour les garderies : espace adéquatement conçu et équipé ;
- pour les garderies familiales : appui continu et supervision par une agence.

Cette révision de la littérature et de la recherche offre certaines indications générales pour évaluer la qualité des soins à l'enfance. Au chapitre 7, nous examinerons, à la lumière de ces repères, quelles sont les normes réglementaires actuellement en place dans tout le pays.

Autres facteurs ayant une incidence sur la qualité

Il existe d'autres facteurs liés aux soins de qualité dont il faut tenir compte lorsque l'on applique des critères. Premièrement, les besoins de l'enfant varient selon son âge et sa phase de développement. Il est évident que le matériel de plein air convenant à un enfant de quatre ans est superflu lorsqu'il s'agit de nourrissons. L'accent mis sur un critère particulier peut varier et la proportion réelle personnel-enfants requise sera différente.

Deuxièmement, les caractéristiques particulières des enfants peuvent exiger l'application de critères de qualité supplémentaires. L'admission d'enfants handicapés ou de minorités ethniques dans une garderie sont deux cas à signaler. Tandis que l'intégration d'enfants physiquement ou mentalement handicapés (ou l'intégration au milieu, comme on l'appelle parfois) est une des approches les plus prisées, la présence de ces enfants dans une garderie ou une garderie familiale va influer sur les besoins en matériel spécial, sur la proportion adulte-enfants et sur les besoins en formation du personnel.

La qualité des soins dispensés aux enfants des minorités ethniques est influencée par la sensibilité et la réceptivité des dispensateurs de soins envers les différences culturelles des enfants (nourriture, coutumes, vêtements, langue, méthodes différentes d'élever l'enfant) et par la mesure dans laquelle les programmes tiennent compte de ces différences. Idéalement, les programmes incluant un nombre élevé d'enfants venant d'un groupe ethnique particulier devraient embaucher du personnel appartenant à cette ethnie. On devrait, au moins, déployer tous les efforts possibles pour engager pleinement les parents et les autres membres de cette minorité ethnique à participer à la planification des programmes.

La participation des parents dans le cas de la garde hors du domicile de l'enfant a également été mentionnée. Il s'agit d'un facteur qui peut et qui doit avoir une grande influence sur la qualité des soins offerts. Dans de nombreuses garderies, les parents siègent soit au conseil d'administration, soit au comité consultatif de celles-ci. Les parents ont la responsabilité ultime de leurs jeunes enfants et sont les mieux placés pour contrôler la qualité des services que reçoivent les enfants. Toutefois, il n'entre pas dans l'intention du Groupe d'étude de proposer à une mère ou à un père, déjà suffisamment accablés de tâches, de participer directement au fonctionnement de la garderie où est placé leur enfant. En général, ce que nous désirons souligner, c'est le rôle important que peuvent jouer les parents dans le domaine de la garde non-parentale.

Enfin, la stabilité des dispositions de garde est un des principaux facteurs de la qualité des soins prodigués. De fréquents changements peuvent, à long terme, déranger les parents et les enfants. En vérité, il s'agit d'une préoccupation importante exprimée par les parents dans les lettres qu'ils ont fait parvenir au Groupe d'étude. Nombre d'entre eux ont décrit des situations où des gardiennes, venant en général du marché officieux, les avaient soudain abandonnés, leur laissant la tâche difficile de trouver de nouvelles dispositions de garde.

> *J'ai eu d'excellentes gardiennes et j'en ai eu d'autres qui ont retardé de plusieurs mois le développement de ma fille. J'en ai eu qui ont grandement contribué au bien-être de mon enfant, et une qui l'a tellement terrifiée qu'elle avait peur de rester seule même avec sa grand-mère qu'elle aime beaucoup ; cette dernière gardienne n'est restée que deux jours ; un matin, j'ai dû partir en plein travail, pour emmener ma fille chez quelqu'un qui pouvait s'occuper d'elle pour le reste de la journée. J'ai essayé de me souvenir de tous les visages et des noms des gardiennes que j'ai employées. Je n'y ai pas réussi.*
>
> *L. Johnston*
> *Goderich (Ontario)*

> *Je suis mère célibataire et j'ai un fils de 3 ans et demi. Quand je suis retournée au travail, il avait trois mois et depuis, il a eu plusieurs sortes de gardiennes, depuis sa grand-mère jusqu'à celles des garderies. En tout, mon fils a eu six gardiennes différentes. Pourquoi ? Parce qu'il est* impossible de trouver quelqu'un ou quelque chose qui me convienne.
>
> *M. Parker*
> *London (Ontario)*

> *Le fait d'avoir eu de nombreuses gardiennes ne l'a pas affecté ; c'est un petit garçon heureux, bien adapté. Sans mon salaire, je*

crois que mon mari et moi allons connaître des périodes difficiles, du point de vue financier, avec deux enfants, des versements hypothécaires, etc. Mais au moins, je suis rassurée de savoir que je ne vais pas me laisser tomber un jour.

L. White
North Delta (Colombie-Britannique)

Dans les garderies, les services de mauvaise qualité sont souvent liés à une rotation élevée du personnel. La littérature sur le développement de l'enfant, en particulier celui des nourrissons et des tout-petits, conseille d'assurer une certaine continuité dans l'affectation d'une gardienne à un petit nombre d'enfants. On pense que cette continuité dans les relations entre la gardienne et les enfants, dans le cadre des garderies, revêt une importance particulière lorsque le milieu familial de l'enfant est instable.

QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN PLACE DE SOINS DE QUALITÉ

Il convient de souligner que la question de la mise en place de soins de qualité n'est pas un simple problème théorique évoluant autour de la façon dont on applique un ensemble de critères « ésotériques », pour élaborer des programmes de garderies modèles. Au contraire, il s'agit d'un problème d'intérêt vital, car l'expérience pratique et les récentes études ont indiqué que la qualité des soins dispensés dans certains cadres, non seulement n'étaient pas appropriés, mais également préjudiciables au bien-être des enfants.

Offrir des services de garde de qualité est un objectif que partagent les gouvernements, les parents, les dispensateurs de services de garde et les universitaires spécialisés en ce domaine. Appliquer et maintenir des normes de qualité est une tâche complexe. En raison du nombre de facteurs qui contribuent à la qualité, il est important de reconnaître qu'aucune approche ne permettra, à elle seule, d'atteindre cet objectif. Il existe plusieurs approches ou mécanismes – certains bien établis au Canada, d'autres qui n'ont été qu'à peine élaborés – qui permettront d'atteindre l'objectif de fournir des soins à l'enfance de qualité. Les sections suivantes examinent certains des principaux mécanismes permettant d'atteindre ce but. Ces facteurs sont interdépendants; la qualité résultera d'une combinaison de plusieurs stratégies utilisées pour porter au maximum leurs effets favorables.

MÉCANISMES DE MISE EN APPLICATION

Octroi des permis et normes

Une législation qui fixe les normes d'octroi de permis des garderies est l'un des mécanismes essentiels pour obtenir des soins de qualité. Les garderies ne sont pas autorisées à fonctionner sans permis; pour l'obtenir, elles doivent satisfaire aux normes minimums. Par définition, les normes fixées par la législation provinciale ou territoriale sont des normes minimums et ne réglementent, nécessairement, que des critères mesurables. Les parents devraient savoir que le fait qu'une garderie

réponde à ces normes ne signifie pas automatiquement que les soins qui y sont dispensés sont des soins de qualité.

L'octroi direct de permis aux garderies familiales est problématique. En raison du nombre important de domiciles concernés et de la rotation élevée, les frais administratifs et les taux de régulation sont élevés. Quelquefois, les subventions accordées par le gouvernement ne permettent par conséquent pas adéquatement de superviser ces domiciles et de s'assurer qu'au moins les normes minimales de sécurité sont respectées. Pour cette raison, certaines provinces du Canada exigent que les domiciles soient supervisés par une agence autorisée. D'autre part, aux États-Unis, certains États ont choisi d'enregistrer les garderies familiales plutôt que de leur octroyer un permis, une approche que le Canada n'a pas choisie[16].

Application et contrôle des normes d'octroi des permis

Aucune législation ne peut être efficace si elle ne contient pas des dispositions visant sa mise en application. Le contrôle est ordinairement effectué par les inspecteurs qui visitent les garderies, et la prolongation d'un permis dépend de la conformité aux normes stipulées dans la législation.

Les installations de garderies sont affectées par un certain nombre d'autres réglementations; parmi elles la coordination et la collaboration font partie intégrante du mécanisme de contrôle et de mise en application. Les règles de protection contre l'incendie peuvent être fixées par la municipalité en cause; les normes régissant les garderies peuvent être fixées par un ministère provincial différent de celui qui fixe les normes d'hygiène, et les normes relatives à l'éducation des jeunes enfants peuvent être principalement déterminées par le collège ou l'université offrant les cours sous la direction générale d'un ministère provincial de l'éducation.

Réglementation fiscale

Un organisme gouvernemental ou de financement peut contribuer au développement des soins de qualité en exigeant que seules les garderies dans un établissement ou les garderies à domicile répondant à certains critères puissent bénéficier d'une aide financière.

Normes professionnelles et exigences en matière d'éducation

Une autre approche en ce qui concerne le maintien de normes, approche qui s'applique à d'autres professions, est l'accréditation; grâce à elle, on reconnaît les compétences résultant d'une formation ou d'une éducation spécifique. Des titres de différents niveaux peuvent être recommandés ou requis pour le personnel chargé de la supervision, le personnel des garderies ou des garderies familiales. Un certificat d'aptitude peut être offert par les établissements d'enseignement post-secondaire ou les associations professionnelles.

Un important facteur à examiner est la disponibilité et la qualité des programmes d'éducation et de formation pour tous les membres du personnel des services à l'enfance, à quelque échelon qu'ils soient. Des

programmes post-secondaires axés sur l'éducation des jeunes enfants et sur les soins à l'enfance sont offerts le plus souvent dans le cadre de programmes d'un ou deux ans dans les collèges communautaires. Les cours de perfectionnement ne sont pas bien au point. Généralement parlant, les normes régissant une éducation ou une formation adéquate sont définies par l'établissement qui offre cette éducation ou formation.

Ce qui ressort de ces constatations, c'est que les possibilités offertes aux praticiens œuvrant dans ce domaine sont limitées, sur le plan de l'éducation de premier cycle, de l'éducation permanente et du perfectionnement. Certains programmes précis de 2e ou de 3e cycles ont formé des personnes compétentes occupant des postes comme ceux de conseillers provinciaux en éducation des jeunes enfants, d'administrateurs des agences de garderies, d'instructeurs dans des collèges universitaires et universités, et d'analystes de politique aux niveaux provincial et fédéral. Toutefois, jusqu'à présent, ces programmes n'ont entraîné, au Canada, qu'une recherche très limitée sur les services de soins à l'enfance.

Associations professionnelles

Au Canada, un certain nombre d'efforts ont été déployés afin de regrouper les travailleurs des services à l'enfance au sein d'associations leur permettant d'échanger de l'information avec leurs collègues, d'assurer un soutien mutuel, de rehausser leur statut professionnel, de mieux se faire connaître du public, ainsi que de prôner une amélioration des services de garderie. Certaines initiatives ont actuellement été prises afin de créer un nouveau réseau national qui répondra à ces objectifs.

Jusqu'à présent, il existe peu d'associations de dispensateurs de soins à domicile au Canada. Au Manitoba, un organisme d'auto-assistance a été formé, inspiré d'un modèle élaboré par certains groupes des États-Unis. Appelé WATCH, le groupe du Manitoba offre de nombreux services d'appoint à ses membres, y compris des ateliers de formation, des services de prêt de jouets, un réseau d'information, l'achat collectif d'assurance et des conseils sur la planification des menus et du budget[17]. Il s'agit de réalisations importantes qui joueront un rôle dans le maintien des normes et qui procureront appui et information aux travailleurs dispensant des soins de garde d'enfants.

Services d'appoint et ressources spécialisées

Les garderies familiales qui sont affiliées à une agence reçoivent des services d'appoint offerts par l'agence qui les parraine ; de tels services ne sont cependant pas offerts à la plupart des garderies familiales, en particulier dans le secteur non autorisé. Ces services comprennent des services de consultation, le prêt de jouets, de matériel spécialisé et de travailleurs itinérants possédant des aptitudes à jour en matière de prévention primaire et pouvant s'occuper d'un grand nombre d'enfants ayant des besoins particuliers très variés et de familles connaissant des problèmes spéciaux. Ce genre d'appui est particulièrement utile aux dispensateurs de services qui travaillent seuls plutôt que dans une garderie.

On commence à élaborer des programmes de ressources communautaires ou des programmes de soutien qui offrent, par exemple, des services d'enregistrement des garderies, d'information et « d'aiguillage »,

des prêts de jouets, des services de garderies parents-enfants, des haltes-accueil, des cours de formation des parents et ainsi de suite. Ces programmes fonctionnent de diverses manières et veulent attirer l'attention des membres de la collectivité sur les soins à l'enfance tout en informant le consommateur sur la façon de choisir des services de garde de qualité.

Information du public

Les programmes d'information du public, qu'ils soient parrainés par le gouvernement ou par des organisations professionnelles, peuvent contribuer à la prestation de soins de qualité en offrant aux parents l'information nécessaire sur leurs choix possibles de garderies et sur les composantes régissant des soins de qualité. Les parents peuvent être des contrôleurs de la qualité très efficaces lorsqu'on leur offre les renseignements nécessaires et qu'on leur fait prendre conscience qu'ils sont aussi des consommateurs.

Disponibilité et prix

Il est peut-être évident que l'accès à des soins de qualité dépend de la disponibilité et du prix de locaux qui répondent aux normes de qualité. Ces deux facteurs, qui ne sont pas à proprement parler des composantes des soins de qualité, sont néanmoins importants. Si les locaux ne sont pas disponibles ou que leur prix est trop élevé, de nombreux parents devront continuer de se contenter de soins inférieurs parce qu'ils n'auront pas d'autres choix.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu, un certain nombre de mesures œuvrent de concert pour promouvoir la création de soins à l'enfance de qualité. La mise en application efficace de ces stratégies exige la collaboration des parents comme celle des dispensateurs de soins et des gouvernements.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont la responsabilité d'édicter des normes et de veiller à leur application. Les choses devraient être ainsi. Il existe à cela, nous pensons, des raisons plutôt impérieuses, sans compter l'agrément d'avoir des juridictions définies dans la constitution[18]. Premièrement, les services de soins à l'enfance n'existent pas dans le vide ; ils existent dans un contexte de divers services sociaux, de bien-être, de santé et d'éducation qui sont, généralement parlant, offerts par le niveau provincial de gouvernement. Deuxièmement, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont plus au courant des différences et exigences locales et régionales, et, par conséquent, plus à même que le gouvernement fédéral de définir quels services de soins à l'enfance répondent à ces besoins. De plus, ce niveau de gouvernement est plus près des familles qui utilisent les services et il est plus probable qu'il tiendra davantage compte de l'engagement des parents lorsqu'il s'agira de réglementer la qualité des soins à l'enfance et la prestation de ces services.

Pendant un certain nombre d'années, les partisans des réformes sur les soins à l'enfance, concernés par la qualité des soins offerts aux

enfants canadiens, ont recommandé que le gouvernement fédéral établisse des normes nationales en ce domaine. Nous considérons cette recommandation comme étant inappropriée, pour des raisons constitutionnelles et pratiques. Nous reviendrons sur ce point plus en détail dans la Partie III.

D'autre part, comme l'atteste cet exposé, la qualité des dispositions de garde d'enfants ne peut être assurée seulement à l'aide de normes réglementaires. Le gouvernement fédéral peut avoir un rôle à jouer dans ce domaine en créant des programmes d'information à l'intention des usagers, de formation et de perfectionnement des travailleurs des services à l'enfance, ainsi que par la création d'associations professionnelles; nous reviendrons sur ces sujets dans la Partie III de ce rapport.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

7

Les services de garde autorisés

INTRODUCTION

LE PRÉCÉDENT CHAPITRE expose les qualités dont doivent être pourvus les services de soins aux enfants. Le présent chapitre examine les normes actuelles des provinces et des territoires en cette matière ainsi que leur application, afin de voir dans quelle mesure ces normes assurent des services de qualité. Même si les normes peuvent aussi avoir d'autres fonctions, elles reposent essentiellement sur le souci du bien-être de l'enfant et ont comme objectif premier de répondre à ses besoins aussi bien en matière de sécurité qu'en matière de croissance et de développement. Les normes peuvent également définir les conditions de travail et, par le biais des exigences en matière de dotation et de formation, favoriser et promouvoir le perfectionnement professionnel.

Seuls les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas adopté de loi sur les normes et les procédures d'attribution de permis. En pratique, toutefois, certaines garderies et certains services de garde en milieu familial des Territoires du Nord-Ouest sont assujettis à une certaine surveillance. Les garderies et les services de garde à domicile sont inspectés par des travailleurs sociaux et approuvés par eux de façon discrétionnaire aux fins des programmes de subventions. En outre, le YWCA de Yellowknife sert d'agence des services de garde en milieu familial et surveille les garderies à domicile conformément au règlement qui régit ce service en Alberta. Les garderies des Territoires du Nord-Ouest sont autoréglementées, mais doivent se conformer au *Code du bâtiment* et aux normes en matière de prévention des incendies. On s'intéresse de plus en plus aux normes dans les Territoires du Nord-Ouest ; toutefois, les professionnels des services de garde reconnaissent que les normes éventuelles devront tenir compte à la fois de Yellowknife et des petites localités isolées, tout en respectant les valeurs culturelles des populations autochtones du Nord.

L'attribution des permis relève des ministères chargés des services sociaux au Yukon et dans toutes les provinces à l'exception de la Colombie-Britannique, où les normes relèvent du ministère de la Santé tandis que les subventions sont administrées par le ministère des Ressources humaines. Dans cinq cas (Nouvelle-Écosse, Québec, Ontario, Manitoba et Yukon), on a adopté des lois visant expressément les services de garde. Ailleurs, ces services relèvent des lois sur les services sociaux. Dans certains cas, on trouve également des règlements et des politiques sur les services de garde dans les manuels de procédure et dans d'autres guides.

Le cadre législatif et administratif des services de garde aboutit à une très grande variété de services et de normes. Il est difficile de comparer les normes d'une province à l'autre, car chaque province a recours à des critères différents pour définir les catégories de services et établit des normes différentes pour chaque catégorie. Pour simplifier, nous traiterons des règlements portant sur les garderies (en général, des entreprises qui gardent cinq enfants ou plus ailleurs que dans une maison privée) et les services de garde en milieu familial (des maisons privées où l'on garde en général cinq enfants ou moins). Il faut toutefois signaler que les provinces définissent d'autres catégories de service, d'après des critères comme le nombre d'heures où les services sont assurés chaque jour et d'après le nombre d'enfants.

Les règlements concernant les garderies et les services de garde en milieu familial sont présentés séparément, à cause des différences qui existent entre les deux au niveau du personnel, des installations et des exigences du programme — bref, à cause de la différence des services offerts. Dans chaque cas, nous traitons surtout des normes qui touchent les domaines qui influencent le plus directement la qualité du service. Au chapitre 6, nous avons dégagé les indicateurs clés suivants :

1) la proportion adulte-enfants (c.-à-d. proportion adulte-enfants et taille du groupe) ;
2) la formation en matière de soins aux enfants et de leur développement ;
3) la participation des parents ; et
4) dans les garderies : la conception et l'équipement des locaux ; dans les foyers : le soutien et la surveillance.

Le présent chapitre passe en revue les normes actuelles des provinces et des territoires à l'égard des garderies et des services de garde en milieu familial par rapport aux quatre paramètres mentionnés ci-dessus et se termine par l'étude de l'application des normes.

NORMES APPLICABLES AUX GARDERIES

Nous avons vu que la proportion adulte-enfants, la taille du groupe, la formation du personnel et le milieu physique sont les facteurs dont dépend surtout la qualité des services offerts dans les garderies. Les trois premiers facteurs sont étroitement liés et il vaut mieux étudier les normes ensemble plutôt que séparément. Toutefois, les différences entre les diverses instances empêchent de comparer ensemble les normes relatives à ces trois facteurs. C'est pourquoi la proportion adulte-enfants et la formation du personnel seront étudiées à part. Parce que les proportions adulte-enfants sont souvent déterminées en fonction de la taille du groupe, ce dernier facteur sera abordé en même temps que les proportions.

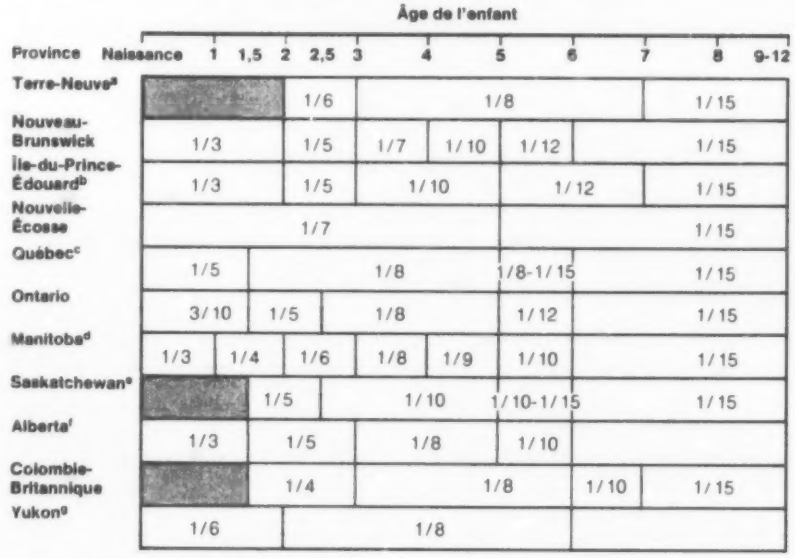
Les normes influencent le coût des services aussi bien que leur qualité. Parce que les services de soins aux enfants exigent beaucoup de personnel, le nombre des employés et leur traitement ont une influence majeure sur le coût des services assurés par les garderies.

Proportions adulte-enfants

La figure 7.1 montre la proportion adulte-enfants exigée par les gouvernements provinciaux et par celui du Yukon pour les enfants de moins de cinq

FIGURE 7.1

Proportion adulte-enfants exigée dans les garderies



Notes : La figure permet au lecteur de comparer les proportions pour n'importe quel groupe d'âge d'après la colonne verticale formée dans l'intervalle entre chaque année d'âge. Par exemple, les proportions pour les enfants de trois ans peuvent se lire dans la colonne située entre l'âge de trois ans et l'âge de quatre ans, soit 1 pour 8 à Terre-Neuve, 1 pour 7 au Nouveau-Brunswick, 1 pour 10 à l'Île-du-Prince-Édouard, etc.

[a]À Terre-Neuve, les garderies ne peuvent accueillir d'enfants de moins de deux ans.

[b]L'Île-du-Prince-Édouard établit également pour les groupes d'enfants d'âges divers des rapports qui complètent les rapports présentés ci-dessus.

[c]La loi québécoise permet un rapport de 1 pour 8 pour les enfants de 18 mois et plus qui ne fréquentent pas la maternelle ou l'école élémentaire et de 1 pour 15 pour les enfants de 18 mois et plus qui fréquentent la maternelle ou l'école élémentaire.

[d]Au Manitoba, les garderies ne peuvent accepter d'enfants de moins de 12 semaines sans l'approbation du directeur des services de garde. Le Manitoba a également prévu des rapports précis pour les groupes d'âge mixtes, en plus des rapports présentés ici.

[e]En Saskatchewan, les garderies ne peuvent accepter d'enfants de moins de 18 mois. Un rapport de 1 pour 10 est établi pour les enfants de moins de sept ans ; un rapport de 1 pour 15 est établi pour les enfants de 5 à 12 ans qui fréquentent l'école.

[f]Le règlement de l'Alberta (*The Social Care Facilities Act*, Day Care Regulations, 1981) ne prévoit pas la garde d'enfants de six ans et plus. Ce sont les municipalités qui sont chargées des programmes avant et après l'école pour ce groupe d'âge. Bien que les normes soient variables, bon nombre de municipalités ont adopté un rapport de 1 pour 14 pour les garderies et autres installations qui offrent de tels programmes.

[g]Le gouvernement du Yukon est en voie de réviser les normes applicables aux garderies. Les normes proposées établissent un rapport personnel-enfants de 1 pour 4 pour les enfants de moins de deux ans, 1 pour 6 pour les enfants de 2 à 4 ans et 1 pour 8 pour les enfants de 4 à 12 ans. La réglementation actuelle sur ces rapports ne s'applique pas à la garde d'enfants de six ans et plus.

ans inscrits à des programmes à temps plein, ainsi que la proportion pour les enfants d'âge scolaire inscrits à des programmes après l'école ou pendant les vacances.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 6, la proportion généralement acceptée pour la garde des nourrissons varie entre 1 pour 2 et 1 pour 4. Sur les huit provinces ou territoires qui autorisent les garderies destinées aux enfants de moins d'un an[1], cinq ont des normes minimales qui se situent dans cette fourchette (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Alberta et Ontario). Dans les trois autres cas (Nouvelle-Écosse, Québec et Yukon), on autorise des proportions de 1 pour 5 ou davantage; il s'agit là d'une proportion adulte-enfants de qualité inférieure à celle que l'on considère d'ordinaire acceptable pour le soin des nourrissons.

Pour les enfants de deux à cinq ans, les proportions acceptées se situent entre 1 pour 4 et 1 pour 10, selon la taille du groupe et les âges qui y sont représentés. Partout au Canada, les proportions pour les enfants de deux à quatre ans se situent dans cette fourchette. Pour les enfants de cinq ans, toutefois, les normes minimales de quatre provinces atteignent presque une proportion de 1 pour 10 (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Ontario).

Les neuf provinces qui spécifient une proportion pour les enfants d'âge scolaire exigent une proportion de 1 pour 15. Cette proportion est supérieure à celle de 1 pour 10 à 1 pour 12 recommandée pour les enfants de cinq à huit ans par un organisme américain prestigieux, la National Association for the Education of Young Children.

Taille du groupe

Cette expression désigne le nombre d'enfants gardés ensemble par un membre du personnel, une gardienne ou par une équipe de membres du personnel dans une aire donnée. Les enfants du groupe peuvent être du même âge ou d'âge différent. Les groupes peuvent être plus considérables s'il s'agit d'enfants plus âgés, ces jeunes enfants ayant besoin d'un groupe plus petit et de la présence d'un nombre plus grand d'adultes. Pour les enfants de trois et quatre ans, on croit que le groupe devrait se composer de 14 à 20 enfants avec une proportion adulte-enfants se situant entre 1 pour 7 et 1 pour 10. Pour les enfants de 18 à 35 mois, on recommande des groupes de six à dix et une proportion de 1 pour 3 à 1 pour 5. Quel que soit l'âge des enfants, on préfère les petits groupes, car ils permettent aux responsables d'accorder plus de temps à chaque enfant.

La figure 7.2 indique la taille des groupes et les rapports responsable-enfants dans les cinq provinces qui réglementent la taille du groupe (Nouveau-Brunswick, Ontario, Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique). Ailleurs, certains autres types de normes limitent en pratique le nombre d'enfants qui peuvent constituer un groupe. Par exemple, les normes de la Nouvelle-Écosse permettent un maximum de 25 enfants dans la même salle. De même, le Québec permet, dans une même salle, un maximum de 15 enfants de moins de 18 mois ou de 30 enfants de 18 mois et plus. L'Île-du-Prince-Édouard limite le nombre d'enfants de chaque groupe d'âge permis dans une garderie. Par exemple, on ne permet pas plus de trois enfants de moins de deux ans dans une garderie qui reçoit moins de 35 enfants et pas plus de dix enfants de deux enfants,

de 30 enfants de trois et quatre ans et de 36 enfants de cinq et six ans dans une même garderie.

Parmi les provinces qui s'occupent expressément de la taille du groupe, l'Alberta et le Manitoba ont établi, pour les enfants de moins de six ans, des normes qui se situent dans les fourchettes acceptées à l'égard de la taille du groupe et de la proportion personnel-enfants données au chapitre 6. Le Nouveau-Brunswick se rapproche des normes acceptées; toutefois, cette province accepte un groupe de neuf enfants de moins de deux ans, alors que la norme recommandée est de six. Ailleurs, les normes minimales dépassent les fourchettes acceptées à des degrés divers.

Ainsi, pour les enfants de six ans et plus, la norme habituelle au Canada semble être un rapport de 1 pour 15 et un groupe de 30 enfants ou plus, à quelques exceptions près. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 6, on recommande pour les enfants de cinq à huit ans un maximum de 24 enfants par groupe et un rapport de 1 pour 12.

FIGURE 7.2

Proportion adulte-enfants et taille du groupe dans les garderies

Province	Âge de l'enfant										
	Naissance	1	1,5	2	2,5	3	4	5	6	7	8	9-12
Nouveau-Brunswick												
Proportion adulte-enfants		1/3			1/5		1/7	1/10	1/12			1/15
Taille du groupe		9			10		14	20	24			30
Ontario												
Proportion adulte-enfants		3/10			1/5		1/8		1/12			1/15
Taille du groupe		10			15		24		24			30
Manitoba[a]												
Proportion adulte-enfants		1/3	1/4		1/6		1/8	1/9	1/10			1/15
Taille du groupe		6	8		12		16	18	20			30
Alberta												
Proportion adulte-enfants		1/3			1/5		1/8		1/10			
Taille du groupe		6			10		16		20			
Colombie-Britannique												
Proportion adulte-enfants					1/4		1/8			1/10		1/15
Taille du groupe					12		25			25		25

Notes : [a]Le Manitoba prévoit également la taille du groupe pour les groupes d'âge mixtes, soit : de 12 semaines à deux ans, groupe de huit ; de 2 ans à 5 ans, groupe de 16 ; de 6 ans à 12 ans, groupe d'au plus 20.

Formation du personnel

La qualité des services de garde dépend dans une large mesure de la compétence et de l'expérience du personnel. Selon les spécialistes, une formation spécialisée portant sur le développement de l'enfant et l'éducation des jeunes enfants devrait être exigée d'au moins une partie du personnel des garderies.

Comme le montre la figure 7.3, les lois de certaines instances prévoient, selon le cas, des normes applicables uniquement au personnel cadre, des normes distinctes pour les cadres et pour le reste du personnel ou des exigences générales valables pour les deux catégories. Les normes qui s'appliquent au personnel autre que les cadres ou à l'ensemble du personnel, en matière de formation et d'expérience, disposent d'ordinaire que seule une partie du personnel doit être qualifiée. D'une province à l'autre, la précision avec laquelle les exigences en matière de formation sont définies peut varier considérablement. Plusieurs provinces exigent un programme d'étude reconnu et la plupart ont mis au point des méthodes pour évaluer les équivalences. En outre, dans certains cas, le directeur provincial des services de garderie a le pouvoir d'approuver les titres des travailleurs.

FIGURE 7.3

Formation exigée pour les employés des garderies dans les provinces et territoires

	Colombie-Britannique[a]	Alberta[b]	Saskatchewan[c]	Manitoba[d]	Ontario[e]	Québec[f]	Nouveau-Brunswick[g]	Nouvelle-Écosse[h]	Île-du-Prince-Édouard[i]	Terre-Neuve[j]	Yukon[k]
1. Formation et expérience en techniques de garderie	A			A	A						
2. Formation en techniques de garderie ou l'équivalent			A/B	C	C			A/C		A	
3. Formation ou expérience en techniques de garderie						D					
4. Qualités personnelles							B		B	B	B

Notes : A pour les cadres
B pour tous les autres employés
C pour certains autres employés
D pour certains employés (aucune distinction entre les cadres et les autres employés)

[a]La Colombie-Britannique définit quatre catégories de cadres. . Au minimum, chaque catégorie exige une année de formation en éducation des jeunes enfants, suivie de 500 heures d'expérience de travail et de l'enregistrement auprès de la Commission des garderies. Une formation spécialisée permet au cadre de se spécialiser pour les enfants de moins de trois ans ou ceux qui ont des besoins spéciaux. Les cadres supérieurs ont besoin d'une expérience supplémentaire.

[b]La législation de l'Alberta ne mentionne pas la formation, l'expérience ou les qualités personnelles des employés ou des cadres des garderies.

[c]Pour conserver leur emploi, tous les employés engagés après janvier 1978 en Saskatchewan doivent suivre un programme de formation prescrit par le directeur des services de garderie, dans un délai fixé par lui.

[d]Au Manitoba, les directeurs des garderies à temps plein doivent détenir un diplôme, un grade ou un certificat approprié, ou l'équivalent, dans un domaine en rapport avec l'âge et les besoins des enfants de la garderie, plus au moins une année d'expérience. À compter du 31 octobre 1986, le tiers du personnel devra avoir terminé, au minimum, un programme reconnu sanctionné par un certificat ou l'équivalent ; à compter du 31 octobre 1988, les deux tiers du personnel devront se conformer à ces exigences. À cette date, au moins un travailleur pour chaque groupe d'enfants devra s'être conformé à l'exigence minimale. La formation exigée comprend un certificat sanctionnant une année d'études collégiales en éducation des jeunes enfants, ou un baccalauréat en psychologie, en sociologie ou en sciences infirmières.

[e]En Ontario, les cadres doivent avoir suivi un cours approuvé d'éducation des jeunes enfants, ou l'équivalent, et avoir deux années d'expérience plus l'approbation par le directeur désigné en vertu du *Day Nurseries Act*. Pour chaque groupe d'enfants, un travailleur doit avoir terminé un programme d'éducation des jeunes enfants ou l'équivalent.

[f]Au Québec, un employé sur trois doit avoir un diplôme, un certificat ou un grade en techniques de garderie ou dans un domaine connexe, ou trois années d'expérience. À compter de 1988, les personnes qualifiées par l'expérience devront également détenir un certificat en techniques de garderie.

[g]Au Nouveau-Brunswick, les qualités personnelles comprennent la capacité de comprendre les besoins des enfants et le consentement à suivre des cours.

[h]La Nouvelle-Écosse exige que l'administrateur et le tiers du personnel aient suivi un programme approuvé de formation en éducation des jeunes enfants, ou l'équivalent, d'ici avril 1987 ; à compter d'avril 1989, cette exigence s'appliquera aux deux tiers du personnel. Les titres équivalents comprennent deux années d'expérience, plus un cours post-secondaire d'un crédit, plus 25 heures d'atelier.

[i]L'Île-du-Prince-Édouard exige que tous les employés soient capables de s'occuper des enfants. On a proposé un règlement exigeant que les responsables aient une certaine formation en développement de la petite enfance et une certaine expérience d'ici janvier 1987, mais ce règlement n'avait pas encore été adopté au moment de la publication de ce rapport. À compter de janvier 1990, un autre membre du personnel devra également être qualifié par sa formation et son expérience.

[j]La Commission des services de garde et d'aides ménagères de Terre-Neuve exige que les administrateurs qui demandent un nouveau permis répondent à certaines exigences en matière de formation. Le minimum est un cours de 45 semaines en éducation des jeunes enfants offert dans la province, ou son équivalent en formation et en expérience. La province a mis à l'étude des options exigeant que les administrateurs autorisés se conforment aux exigences en matière de formation comme condition de renouvellement du permis et diverses options pour exiger graduellement une certaine formation du personnel.

[k]Au Yukon, tous les employés doivent être au courant du développement des enfants en bas âge et pouvoir communiquer avec les enfants. Selon les révisions proposées à la loi, on exigera que le personnel suive une formation graduelle en éducation des jeunes enfants.

Toutes les provinces sauf l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Yukon exigent que les responsables ou une partie du personnel de la garderie aient une formation en éducation des jeunes enfants ou sont en train d'en venir graduellement à une exigence en ce sens. Le Yukon a toutefois remis à l'étude les exigences en matière de formation du personnel et modifie actuellement ses lois.

Seule la Saskatchewan exige que tous les employés des garderies aient suivi des cours spécialisés. Dans cette province, tous les employés engagés par les garderies après le 1er janvier 1978 doivent suivre et réussir un programme de formation prescrit par le directeur des services de garderie ; pour conserver leur emploi, les employés de garderie doivent terminer le programme le plus tôt possible ou à la date fixée par le directeur. Au minimum, le personnel des garderies doit suivre un cours sur les techniques de garderie d'une durée de 42 heures offert par les collèges communautaires de la province. Les travailleurs inscrits à un programme

d'un an ou de deux ans dans un collège ou à un programme équivalent offert à temps partiel sont exemptés du programme minimum.

Les autres provinces ont des exigences diverses en matière de formation ou d'expérience tant pour les cadres que pour les autres employés. Trois provinces (Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario) exigent que les cadres aient une certaine formation et aussi de l'expérience. Le règlement prévu à l'Île-du-Prince-Édouard exigera également une combinaison de formation et d'expérience pour les cadres.

Terre-Neuve exige que les responsables des garderies aient une formation en éducation des jeunes enfants pour leur accorder un permis et étudie présentement de nouvelles propositions portant sur les exigences en formation en ce qui a trait au personnel et aux responsables qui sollicitent le renouvellement de leur permis.

Présentement, le Québec accepte aussi bien la formation que l'expérience, mais la province élimine graduellement la qualification fondée uniquement sur l'expérience. Au Québec, un employé sur trois doit actuellement détenir un diplôme, un certificat ou un grade en techniques de garderie ou dans un domaine connexe, ou posséder trois ans d'expérience. À compter de 1988, les personnes qualifiées par l'expérience seulement devront également détenir un certificat en techniques de garderie.

Plusieurs provinces exigent une certaine formation des cadres et d'une partie du personnel. Par exemple, la Nouvelle-Écosse exige que l'administrateur et un tiers du personnel aient terminé un programme de formation en éducation des jeunes enfants ou un programme équivalent avant avril 1987; cette exigence touchera les deux tiers du personnel à compter d'avril 1989. Le règlement définit le programme de formation en fonction des programmes offerts dans la province ou d'autres programmes qui, selon le directeur, sont comparables. L'équivalent de cette formation est une 12e année, deux ans d'expérience, un cours portant crédit dans un établissement d'enseignement post-secondaire dans un domaine connexe, plus 25 heures d'autres cours.

De même, en plus de la formation et de l'expérience exigées pour les cadres, le Manitoba et l'Ontario exigent qu'une partie des autres employés ait une formation en techniques de garderie. En Ontario, chaque groupe d'enfants doit être supervisé par un membre du personnel qui a réussi un programme reconnu en éducation des jeunes enfants (ou l'équivalent, notamment des études portant sur l'enfance et un stage surveillé), programme approprié à l'âge et aux besoins des enfants du groupe.

Au Manitoba, d'ici le 31 octobre 1986, le tiers du personnel devra détenir, au minimum, un certificat reconnu dans un domaine d'étude pertinent à l'âge et aux besoins des enfants visés par le permis de la garderie. D'ici au 31 octobre 1988, les deux tiers du personnel devront se conformer à cette exigence. Pour aider à la fois les travailleurs et les garderies à se conformer à ces nouvelles exigences, le gouvernement du Manitoba annonçait, en février 1985, un programme qui prévoit 1,1 million de dollars pour les salaires des remplaçants, alors que les membres des garderies suivent un ou plusieurs cours de deux semaines. La garderie rémunère ses employés pendant qu'ils sont en formation. Le programme assure également les salaires des instructeurs et les dépenses du personnel des garderies (livres et déplacements). Huit cours de 30 heures sur les soins à donner aux enfants seront offerts par l'intermédiaire des

bureaux régionaux. Les employés font alterner les cours et le travail, par période de deux semaines ou plus, jusqu'à ce qu'ils se soient conformés aux exigences minimales. Répondent également aux exigences minimales un certificat obtenu à la suite d'un programme collégial d'un an en éducation des jeunes enfants, un baccalauréat en psychologie, en sociologie ou en sciences infirmières, un certificat Montessori ou un certificat d'enseignement. Selon les organisateurs du programme, environ le tiers des 1 500 employés des garderies de la province suivront ces cours d'ici la fin du programme en mars 1986.

L'Île-du-Prince-Édouard propose d'imposer graduellement des exigences en matière de formation et d'expérience pour les responsables des garderies et pour un autre membre du personnel. La province exige présentement que tout le personnel suive certains cours d'éducation permanente tous les deux ans. Bien que la formation du personnel autre que les cadres ne soit pas nécessaire pour la délivrance d'un permis à Terre-Neuve, le gouvernement provincial, en collaboration avec la Early Childhood Development Association, offre chaque année des ateliers de formation de deux jours en plusieurs endroits de la province à l'intention du personnel des garderies.

Les lois du Nouveau-Brunswick et du Yukon n'imposent présentement aucune exigence en matière de formation. Toutefois, les lois exigent que les employés possèdent certaines qualités, comme la capacité de communiquer avec les enfants et de comprendre leurs besoins. En Alberta, la loi ne mentionne rien au sujet des qualifications du personnel, mais interdit à toute personne de moins de 18 ans d'être entièrement responsable d'enfants.

En plus des exigences mentionnées ci-dessus, la plupart des provinces exigent que la totalité ou une partie des employés détiennent un certificat officiel de premiers soins et plusieurs exigent un certificat de bonne santé.

Locaux et matériel

La plupart des provinces et territoires exigent que les centres fournissent en quantité suffisante du matériel et des meubles bien entretenus, ne représentant aucun danger pour les enfants et adaptés à leurs besoins. Comme nous l'avons dit au chapitre 6, il est difficile de quantifier les normes portant sur le matériel puisque celui-ci peut comprendre des articles coûteux achetés dans le commerce ou des jouets fabriqués à la maison et du matériel de bricolage amené par les enfants. Dans ce domaine, les normes portent donc sur l'espace exigé à l'intérieur et à l'extérieur ainsi que sur l'hygiène et la sécurité.

On accepte généralement qu'il faut environ 3,5 m² (environ 35 pieds carrés) d'espace à l'intérieur pour chaque enfant, de même que 7 m² (environ 75 pieds carrés) d'espace à l'extérieur. Partout, on exige 2,75 m² (environ 30 pieds carrés) ou plus pour chaque enfant ; dans plusieurs cas, il s'agit de l'espace de jeu et d'autres locaux doivent être prévus pour le sommeil ou les activités tranquilles. Partout, on exige de l'espace à l'extérieur, à côté de la garderie ou à une distance raisonnable. Les normes varient entre 4 m² (environ 45 pieds carrés) et 7 m² (environ 75 pieds carrés).

Partout, les garderies doivent se conformer aux règlements en matière de prévention des incendies et d'hygiène publique, ainsi qu'au

code municipal du bâtiment et au règlement de zonage. Parmi les exigences les plus fréquentes, mentionnons l'affichage des numéros de téléphone d'urgence, les exercices d'évacuation en cas d'incendie, des meubles et du matériel sécuritaire et bien entretenu, la déclaration des maladies contagieuses aux parents de l'enfant et au médecin, l'interdiction de fumer et l'obligation de mettre les produits dangereux sous clé ou hors de portée des enfants.

Participation des parents

Les parents peuvent améliorer la qualité des services que reçoivent leurs enfants en faisant partie des conseils d'administration et des comités consultatifs ou en s'impliquant autrement. Le Yukon et plusieurs provinces, notamment Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan, mettent l'accent sur la participation des parents au fonctionnement des garderies. En Saskatchewan, toutes les garderies autorisées après le 1er octobre 1982 doivent être des garderies sans but lucratif et 50 % des membres du conseil d'administration doivent être des parents. Au Nouveau-Brunswick, le conseil d'administration des garderies sans but lucratif doit compter au moins 25 % de parents et toutes les garderies doivent organiser au moins deux séances d'information par année à l'intention des parents. Pour recevoir les subventions provinciales au titre de l'exploitation et des immobilisations, les garderies du Québec doivent être des corporations sans but lucratif dont le conseil d'administration se compose majoritairement de parents.

Autres normes

Les lois sur les garderies traitent également des éléments suivants :

1) *Les programmes* : Toutes les lois traitent de la nécessité de prévoir des activités intérieures et extérieures adaptées aux besoins des enfants en vue de favoriser leur développement social, émotif, physique et intellectuel. Les règlements du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique prévoient des mesures touchant l'intégration d'enfants présentant des besoins particuliers au titre des programmes, les qualifications du personnel et les proportions personnel-enfants.

2) *Discipline* : La plupart des règlements interdisent certaines formes de discipline. Ainsi, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba interdisent notamment les punitions physiques, émotives ou verbales. Les mesures disciplinaires interdites à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve comprennent les châtiments corporels et l'isolement. En Ontario, il est également expressément interdit de priver un enfant de literie, de vêtements ou de repas.

3) *Nutrition* : Dans cinq provinces (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Saskatchewan et Colombie-Britannique) le nombre de repas et de collations exigés dépend du nombre d'heures de présence. Ailleurs, on exige des collations et des repas nutritifs ou d'une quantité et d'une qualité suffisantes. Plusieurs provinces exigent que les menus et les repas soient préparés par une personne compétente et soient conformes au *Guide alimentaire canadien*.

QUALITÉ DES SERVICES DANS LES GARDERIES AUTORISÉES

Comme nous l'avons dit au chapitre 6, les normes régissant la délivrance des permis ne sont qu'un des outils nécessaires pour assurer la qualité des services dans les garderies. La qualité dépend aussi de l'application et du contrôle des normes (dont nous traitons dans une section ultérieure), des associations professionnelles ainsi que de la sensibilisation du public à ce sujet.

Par définition, les normes imposées par des lois sont des exigences minimales pour la délivrance d'un permis d'exploitation. Il se peut que la qualité des services offerts dans diverses garderies placées sous une même juridiction varie, certaines s'en tenant tout juste aux exigences minimales et d'autres les dépassant dans un ou plusieurs domaines.

> *Jusqu'ici, la garderie que fréquente notre fillette l'a aidée à s'adapter, à être sociable et à s'affirmer. La garderie de l'université de Calgary ne nous remplace pas dans notre rôle de parents, mais elle renforce les valeurs et les comportements que nous approuvons. Si seulement les parents dont les enfants fréquentent une garderie pouvaient tous, comme mon mari et moi, avoir l'esprit tranquille et savoir que leur enfant évolue dans un milieu stimulant et affectueux !*
>
> *Valerie Gray*
> *Calgary (Alberta)*

> *Une de mes amies qui avait cherché une garderie acceptable pour sa fillette m'a raconté à peu près ceci : « Pendant que le directeur (d'une garderie) nous répétait combien le personnel aimait les enfants, nous avons vu un bébé pleurer longtemps sans que personne s'en occupe, et nous avons vu un autre membre du personnel qui tempêtait contre un enfant de deux ans. Et je vous jure qu'il n'y allait pas de main morte. . . Il nous a fallu beaucoup de temps pour trouver une bonne garderie ».*
>
> *Pat Palmer*
> *Edmonton (Alberta)*

Globalement, les normes minimales exposées dans les lois des provinces et territoires du Canada suffisent à assurer de bons services aux enfants inscrits dans les garderies. Deux domaines sont cependant susceptibles d'amélioration :

1) la proportion personnel-enfants pour les bébés dépasse parfois la proportion recommandée de 1 pour 3 ou la proportion acceptable de 1 pour 4 ; et
2) certaines provinces n'ont pas pris de dispositions pour la formation du personnel.

À cause de l'interdépendance des critères de qualité, les normes établies pour chacun des secteurs clés affectent la qualité globale des services offerts dans les garderies autorisées. Ainsi, par exemple, les avantages présentés par une aire de jeu bien conçue, un programme planifié et un rapport optimal personnel-enfants pourraient bien être réduits à néant si les employés qui sont en contact quotidien avec les enfants ne connaissent rien au développement et au comportement des

enfants. De façon semblable, même si une garderie est dotée du meilleur équipement du monde et des éducateurs les mieux formés, l'enfant de six mois qui se trouve en concurrence avec cinq ou six autres ne recevra vraisemblablement pas l'attention individuelle nécessaire pour favoriser son développement à ce stade.

SERVICES AUTORISÉS DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la majorité des enfants canadiens sont gardés dans des maisons privées. La plupart de ces maisons ne détiennent pas de permis et, à l'exception de l'évaluation effectuée par les parents, ne sont soumises à aucune procédure de tri, d'approbation ou de contrôle. Neuf provinces ou territoires[2] délivrent des permis aux services de garde à domicile, directement ou par l'entremise d'un organisme autorisé à exercer cette fonction ; toutefois les exigences et les contrôles varient très considérablement d'une province à l'autre. Au Nouveau-Brunswick, il existe une loi, mais aucun service de garde en milieu familial n'a reçu de permis[3]. Par ailleurs, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a autorisé le fonctionnement de deux agences qui surveillent les garderies à domicile sans adopter de nouvelles lois portant expressément sur ce domaine.

Dans certaines provinces, les permis sont délivrés directement par la province, tandis que dans d'autres ils sont accordés par une agence autorisée à exercer cette fonction. Ce sont des agences qui surveillent les services de garde en milieu familial en Ontario, au Québec, en Alberta et en Nouvelle-Écosse.

En Ontario et en Alberta, les agences sont chargées de sélectionner les foyers et d'assurer le respect des normes provinciales. Il existe des normes uniformes applicables à tous les foyers et portant sur la programmation, la nutrition, les soins de santé et la sécurité. En outre, les provinces exigent que les agences fournissent des services de formation et d'autres services aux personnes qui assurent des services de garde en milieu familial, conformément aux exigences provinciales. Au Québec, les agences fonctionnent d'une façon quelque peu différente. La province n'établit pas d'exigences uniformes pour les agences ni pour les garderies à domicile. C'est plutôt l'agence qui présente aux fonctionnaires provinciaux une proposition décrivant le fonctionnement prévu de l'agence et traitant notamment du processus de sélection des garderies à domicile, de l'éducation et de la formation qui seront offertes aux responsables et des procédures de visite. Le permis est délivré à l'agence une fois que les fonctionnaires provinciaux sont satisfaits de la proposition.

Le nombre maximum d'enfants autorisés dans une garderie sans permis varie dans la plupart des cas entre trois et cinq, comme le montre le tableau 7.1. Le Québec fait exception, permettant un maximum de neuf enfants dans une maison non reconnue. (Seulement quatre enfants sont autorisés dans un service licencié de garde en milieu familial ; toutefois, tout foyer qui reçoit plus de neuf enfants est considéré comme une garderie et doit se conformer aux exigences qui régissent l'octroi de permis de garderie.) Là où l'on délivre des permis pour les garderies à domicile, on permet d'ordinaire un maximum de cinq à huit enfants par foyer autorisé ou approuvé. Ces maximums comprennent d'ordinaire les

TABLEAU 7.1

Services autorisés de garde en milieu familial au Canada (1985)

Province	Classement des foyers	Nombre maximum d'enfants permis dans un foyer autorisé[a]	Nombre maximum d'enfants, sans permis
Terre-Neuve	Aucun dans la loi		4*
Île-du-Prince Édouard[b]	Foyers de groupe	12	5
	Services de garde en milieu familial	6	
Nouvelle-Écosse[c]	Aucun dans la loi	3	3*
	Deux groupes sans but lucratif sont autorisés à dispenser des services de garde en milieu familial		
Nouveau-Brunswick[d]	Services communautaires de garde en milieu familial	5 (de 2 à 5 ans)	Selon l'âge — pas plus de quatre enfants de deux à cinq ans
	Services de garde en milieu familial	4 (de 2 à 5 ans)	
Québec[e]	Services de garde en milieu familial	4 — 1 adulte 9 — 2 adultes	9*
Ontario[f]	Services de garde en milieu familial	5 (moins de 6 ans)	5*
Manitoba[g]	Foyers collectifs	12	4
	Services de garde en milieu familial	8 (pas plus de 5 enfants de moins de 6 ans)	
	Services de garde en maison privée	4	
Saskatchewan	Services de garde en milieu familial	8 (pas plus de 5 enfants de moins de 7 ans)	4
Alberta[h]	Services de garde en milieu familial	6 enfants de moins de 6 ans	3
	Garderies satellites à domicile	5 enfants de moins de 6 ans	
Colombie-Britannique	Services de garde en milieu familial	7 (pas plus de 5 enfants de moins de 6 ans)	2
Yukon[i]	Services de garde en milieu familial	6	3

Source : Ces renseignements ont été réunis à partir des lois, des règlements et des manuels des politiques de chaque province ou territoire.

Notes : *Une fois dépassé ce maximum, un permis de garderie est nécessaire. Ces provinces n'ont prévu aucune disposition législative portant sur la garde en milieu familial ou prévoient qu'un permis est facultatif pour de tels services.

[a]Le maximum permis comprend d'ordinaire les enfants du responsable.

[b]L'Île-du-Prince-Édouard compte huit services de garde en milieu familial et aucun foyer collectif.

[c]En Nouvelle-Écosse, deux organismes incorporés sans but lucratif assurent un service de garde en milieu familial et les places dans ces foyers sont admissibles à une subvention. Les organismes, qui s'occupent de 40 à 50 foyers à Sackville et dans le comté de Digby, fonctionnent comme les agences de services de garde en milieu familial des autres provinces.

[d]Au Nouveau-Brunswick, aucun foyer n'a reçu de permis de services de garde en milieu familial depuis l'adoption de la loi en 1983 ; toutefois, les foyers collectifs n'ont besoin que d'un certificat d'approbation et la province comptait 14 de ces foyers au mois d'août 1985. Le nombre d'enfants permis dans ces foyers est le suivant : trois enfants de moins de deux ans ou cinq enfants de deux à cinq ans ou neuf enfants de six ans ou plus, ou six enfants de cinq ans et moins et six ans et plus.

[e]Au Québec, l'affiliation à une agence est facultative mais nécessaire pour que la famille reçoive une subvention. Un foyer non réglementé peut recevoir jusqu'à neuf enfants ; les foyers affiliés à une agence peuvent recevoir jusqu'à quatre enfants s'il y a un adulte et neuf enfants s'il y a deux adultes.

[f]L'Ontario délivre un permis aux agences et non aux foyers. L'affiliation à une agence est facultative pour les foyers qui reçoivent cinq enfants ou moins ; il faut un permis de garderie pour recevoir cinq enfants ou plus.

[g]Au Manitoba, peu de garderies à domicile ont des permis de foyers collectifs ; la plupart ont des permis de services de garde en milieu familial. Aucun permis n'est exigé pour un service de garde en maison privée, mais un tel permis rend le foyer admissible à une subvention provinciale. Dans ce cas, on encourage les responsables à obtenir un permis de services de garde en milieu familial, puisque les maisons privées autorisées doivent se conformer aux mêmes règlements.

[h]Presque toutes les garderies à domicile de l'Alberta sont des « satellites » surveillés par des agences qui ont signé avec la province une entente portant sur la prestation de ce service.

[i]Il y a trois services autorisés de garde en milieu familial au Yukon. La loi concernant ces services est présentement en voie de révision.

---

enfants du responsable. Les maisons qui reçoivent plus que le nombre permis d'enfants doivent obtenir un permis de garderie ou, à l'Île-du-Prince-Édouard ou au Manitoba, un permis de foyer collectif de jour.

Les lois de l'Ontario, du Québec et de la Nouvelle-Écosse obligent toute personne qui garde plus qu'un nombre prescrit d'enfants (cinq en Ontario, neuf au Québec et trois en Nouvelle-Écosse) à obtenir un permis de garderie ; l'affiliation à une agence autorisée est toujours facultative dans ces provinces. À Terre-Neuve, aucun permis n'est délivré pour les services de garde en milieu familial ; il faut obtenir un permis de garderie si l'on doit recevoir plus de quatre enfants. Dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'existe pas de permis de garderie ni de services de garde en milieu familial.

Ailleurs, les responsables de garderies à domicile doivent obtenir un permis de garderie pour recevoir plus qu'un nombre prescrit d'enfants (qui varie de deux en Colombie-Britannique à cinq à l'Île-du-Prince-Édouard), et doivent obtenir un permis de garderie si le nombre d'enfants dépasse une seconde limite (qui va de cinq en Alberta et au Nouveau-Brunswick à huit au Manitoba et en Saskatchewan).

L'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba autorisent l'exploitation de foyers collectifs de jour qui reçoivent jusqu'à 12 enfants et comprennent deux responsables. Ces foyers collectifs permettent d'offrir des services autorisés dans les régions rurales et dans d'autres régions où il est impossible de mettre sur pied des garderies. On croit également qu'il s'agit là d'une solution de rechange attrayante pour les groupes ethniques

qui désirent offrir des programmes spéciaux. En pratique, il existe très peu de ces foyers; il n'y en a aucun à l'Île-du-Prince-Édouard et seulement quatre dans les régions rurales du Manitoba. Selon les fonctionnaires manitobains, les conditions liées à l'attribution de permis aux foyers collectifs, s'ajoutant à un faible rendement financier, ont empêché la multiplication de ces derniers. Comme nous l'avons déjà dit, les règlements du Québec permettent les foyers collectifs, mais sans exiger l'affiliation à une agence autorisée.

Au chapitre 6, nous avons dégagé les facteurs suivants qui influencent la qualité des services de garde en milieu familial :

- composition du groupe (proportion personnel et nombre de personnes dans le groupe; âge des enfants)
- formation liée aux soins des enfants et au développement de l'enfant et les qualités personnelles
- l'affiliation
- la participation des parents

Composition du groupe responsable – enfants

Nombre d'enfants

Ce facteur, comparable au rapport personnel-enfants et à la taille du groupe pour les garderies, influe sur la qualité du service; un nombre réduit d'enfants peut se traduire par une plus grande quantité de stimulation et d'attention accordées individuellement. Comme le montre le tableau 7.1, le nombre maximum d'enfants (y compris ceux du responsable) qui peuvent être gardés par une seule personne dans un foyer autorisé ou approuvé varie entre cinq et huit dans la plupart des cas, à l'exception de la Nouvelle-Écosse qui permet un maximum de trois enfants et du Québec qui permet un maximum de quatre enfants pour un adulte ou de neuf enfants pour deux adultes. Les provinces qui permettent plus de six enfants précisent, qu'au maximum, cinq d'entre eux devraient être d'âge préscolaire. Ainsi, partout, le maximum d'enfants d'âge préscolaire permis pour une seule personne est de cinq ou six dans un service autorisé de garde en milieu familial.

Âges des enfants

En plus de limiter le nombre d'enfants d'âge préscolaire dans les services de garde en milieu familial, la plupart des provinces et des territoires limitent également le nombre d'enfants de chaque groupe d'âge. Par exemple, l'Alberta permet un maximum de trois enfants de moins de trois ans ou de deux enfants de moins de deux ans parmi les cinq enfants d'âge préscolaire permis dans les services de garde en milieu familial. De même, en Ontario, une garderie à domicile ne peut recevoir plus de cinq enfants de moins de six ans, y compris un maximum de deux enfants handicapés, deux enfants de deux ans et moins, ou trois enfants de trois ans et moins.

Bien que les résultats de la recherche ne soient pas concluants, le fait de mêler dans un même foyer des enfants en bas âge, des enfants d'âge préscolaire et des enfants d'âge scolaire peut entraîner une diminution des

interactions individuelles entre la gardienne et les enfants. Si les règlements actuels peuvent encourager le mélange des âges dans les services de garde en milieu familial, ils limitent également le nombre de très jeunes enfants, qui exigent plus de soins individuels. Néanmoins, certains parents préfèrent choisir une garderie où il y a un mélange d'âge, ceci ressemblant davantage à la famille traditionnelle.

Formation et qualités personnelles des responsables

En de nombreux endroits, les lois et les règlements encouragent la formation des responsables de services de garde en milieu familial. Toutefois, cette formation n'est obligatoire nulle part, ni nécessaire pour obtenir un permis, bien que le règlement du Manitoba permette aux autorités chargées d'attribuer les permis d'exiger la formation comme condition du renouvellement du permis. Les cours de formation peuvent être offerts par les agences de services de garde en milieu familial, les collèges communautaires, les programmes d'éducation des adultes et les associations des garderies à domicile. Dans certaines provinces, les fonctionnaires provinciaux jouent un rôle direct; par exemple, au Manitoba, les coordonnateurs des garderies tiennent des réunions mensuelles avec les responsables autorisés de services de garde en milieu familial au bureau central et dans les bureaux régionaux; ces réunions sont souvent l'occasion de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Dans les quatre provinces où les services de garde en milieu familial sont affiliés à des agences (Nouvelle-Écosse, Québec, Ontario, Alberta), les agences doivent donner aux gardiennes l'occasion de suivre des cours de formation. C'est l'Ontario qui a les exigences les plus précises; les agences doivent préparer un plan annuel portant sur les besoins de chaque responsable en matière de formation. Ailleurs, les agences doivent mettre des cours à la disposition des gardiennes et dans les quatre provinces, le personnel de l'agence doit avoir une formation en techniques de garderie ou en éducation des jeunes enfants.

Le règlement du Manitoba autorise les autorités chargées de délivrer des permis à exiger une certaine formation comme condition de renouvellement du permis. En pratique, les gardiennes sont évaluées au moment où elles demandent la délivrance ou le renouvellement d'un permis. Si l'on constate une lacune, le coordonnateur des services de garderie suggère le cours ou l'atelier qui convient et la gardienne s'y inscrit volontairement.

D'autres provinces commencent également à s'intéresser à la formation. Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard propose un minimum de 25 heures de formation en éducation des jeunes enfants. En Saskatchewan, la Family Day Care Home Association et le ministère provincial des Services sociaux mettaient sur pied, le 1er avril 1985, un programme visant à évaluer les besoins des gardiennes en matière de formation et à assurer un programme de formation adapté aux individus ou aux petits groupes. La participation au programme s'effectue sur une base volontaire.

Nous avons vu au chapitre 6 que l'identification des gardiennes, ou responsables, à leur rôle est un facteur important de la qualité des services, facteur qui est à son tour influencé par la formation et par l'affiliation à une agence. En outre, la qualité des soins a été associée à

des caractéristiques comme l'aptitude verbale, l'énergie, l'enthousiasme, l'ouverture et la souplesse. Dans certaines provinces et territoires, des qualités personnelles comme « la capacité de communiquer avec des enfants » sont les seules qualifications qu'exigent les lois et les règlements des responsables. Dans la plupart des cas, on exige une évaluation personnelle du responsable par l'agence des services de garde en milieu familial ou par un autre organisme, ou encore par les fonctionnaires provinciaux chargés de délivrer les permis. Les méthodes d'évaluation varient d'un endroit à l'autre. Les responsables sont évalués au moment où ils demandent un permis ou l'affiliation. Certaines provinces imposent un âge minimum et peuvent exiger des références, un certificat médical et une formation en secourisme.

Autres exigences relatives aux services de garde en milieu familial

La plupart des provinces ou territoires ont certaines exigences en matière d'hygiène et de sécurité pour les services de garde en milieu familial. Les règlements peuvent également traiter, par exemple, des programmes, de la nutrition, de la discipline et de l'équipement. Là où les services doivent être affiliés à une agence, il existe des lignes directrices détaillées à cet égard.

Qualité des services de garde en milieu familial autorisés

En l'absence de données empiriques comparant la qualité des services autorisés de garde en milieu familial à celle des services non autorisés, il est difficile de conclure avec certitude que les services autorisés sont meilleurs que ceux qui ne sont pas soumis à la réglementation gouvernementale. Toutefois, un certain nombre de facteurs contribuent à conférer aux services autorisés une qualité certaine :

1) la façon dont les responsables perçoivent leur rôle ;
2) le soutien que reçoivent ces responsables de l'organisme auquel ils sont affiliés, soutien qui peut améliorer leur fonctionnement et la mise sur pied d'un programme stimulant ;
3) la formation que reçoivent les responsables, qui peut améliorer la façon dont ils comprennent et traitent les enfants ; et
4) la stabilité et la constance du service, car des responsables autorisés risquent moins d'abandonner sans préavis.

Agences de services de garde en milieu familial

Au chapitre 6, nous avons mentionné les études qui ont constaté que les services de garde en milieu familial affiliés à une agence assurent un meilleur service que les garderies à domicile autorisées mais non surveillées ou les garderies non autorisées. Plusieurs facteurs contribuent à la qualité du service offert par les garderies affiliées, notamment la façon dont le responsable perçoit son rôle et la prestation de services de soutien par l'agence. En plus d'assurer la formation, les agences visitent les lieux régulièrement et peuvent conseiller et assister les responsables, leur donner accès à des joujouthèques, leur prêter du matériel et assurer d'autres services. Des agences de ce type existent en Alberta, en Ontario,

au Québec et en Nouvelle-Écosse. En Alberta, les garderies à domicile affiliées sont inspectées au moins une fois par mois et en Ontario, au moins tous les trois mois.

Les responsables de services de garde en milieu familial d'autres provinces peuvent obtenir certains de ces services par le biais de dispositions qui rappellent l'affiliation à une agence. Par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard, le règlement encourage les services de garde en milieu familial à s'affilier à des garderies autorisées. En vertu d'un programme mis sur pied en 1985 dans cette province, 24 nouveaux services de garde en milieu familial seront autorisés, surtout pour la garde de bébés, dans le cadre d'un système où ces garderies seront les satellites d'une garderie autorisée. Même si les services reçoivent leur permis directement du gouvernement provincial, ils recevront chaque semaine la visite d'un membre du personnel de la garderie et les responsables pourront participer, avec les enfants dont ils ont la garde, à des excursions et à d'autres activités organisées par la garderie. La Nouvelle-Écosse permet aux garderies autorisées de surveiller jusqu'à trois services satellites de garde en milieu familial; la plupart des 12 garderies à domicile relevant de ce programme sont situées dans des régions rurales[4].

Dans certaines autres provinces, les services autorisés directement par la province reçoivent un appui semblable à celui que reçoivent les services affiliés à une agence. Au Manitoba, par exemple, les responsables des services autorisés directement par la province peuvent assister à des réunions mensuelles de discussion de groupe et de formation. Une subvention annuelle de 175 $ par place est également offerte pour le matériel de jeu, les cours de formation et les dépenses liées à la sécurité (détecteurs de fumée, trousses de premiers soins). Ces services doivent être inspectés au moins quatre fois par année par les coordonnateurs des services de garderie et le sont d'ordinaire six fois par année.

En général, toutefois, il semble que les services affiliés (ou parrainés) reçoivent un meilleur soutien que les services autorisés là où c'est la province ou le territoire qui délivre directement le permis. Là où il existe des agences, le règlement exige de leur part des services de soutien pour les services affiliés; toutefois le soutien accordé directement aux services autorisés varie considérablement d'un endroit à l'autre. Dans certains cas, les exigences sont minimales et, en pratique, le soutien accordé aux responsables des services de garde en milieu familial dépend du temps et du budget dont dispose le personnel, sujet qui sera traité plus en détail un peu plus loin.

NORMES MINIMUMS POUR LES SERVICES NON AUTORISÉS

Partout, les lois et règlements concernant les diverses formes de garderie continuent d'autoriser des ententes privées portant sur la garde de l'enfant chez lui ou chez la gardienne. Il faut un permis pour exploiter une installation définie comme *garderie*; toutefois les permis sont facultatifs dans certaines provinces pour les services de garde en milieu familial et un permis n'est nécessaire nulle part si le nombre d'enfants gardés est inférieur au nombre qui sert à définir le *service de garde en milieu familial*.

Les services de garde officieux ou non autorisés sont toutefois soumis aux dispositions des lois provinciales portant sur le bien-être et la protection de l'enfance et du *Code criminel* du Canada. Les lois provinciales établissent les critères permettant de déterminer à quel moment l'enfant a « besoin de protection » et les procédures par lesquelles les fonctionnaires interviennent au nom de l'enfant. La sécurité et le bien-être de l'enfant sont les considérations premières. Les cas où l'État intervient sont exposés en termes généraux dans la loi et les tribunaux ont beaucoup de latitude pour déterminer l'importance de l'intervention nécessaire. On considère que l'enfant a besoin de protection si, notamment :

- il est abandonné ;
- il ne reçoit pas les soins nécessaires ;
- il habite dans un lieu impropre à l'habitation ;
- il est privé des soins médicaux nécessaires ;
- il est privé d'affection ;
- il est confié à une personne dont la conduite peut mettre en danger sa vie, sa santé ou ses mœurs.

On pourrait juger que les enfants mal surveillés ou laissés sans surveillance puissent avoir besoin de protection. Toutefois, la loi repose sur la notion du droit des parents au contrôle et à la garde de leurs enfants et l'État hésite à intervenir dans la vie privée des familles. Les organismes de bien-être de l'enfance sont chargés d'appliquer la loi, mais manquent ordinairement de ressources. La loi vise également surtout les cas où les enfants doivent être protégés contre leurs propres parents. Ainsi, si les parents acceptent que la personne engagée pour garder un enfant maltraite ou néglige celui-ci, les recours ordinaires s'appliquent : la famille peut être mise sous surveillance ou l'enfant placé dans un foyer nourricier. Toutefois si les parents, de leur propre initiative ou sur le conseil des autorités chargées du bien-être de l'enfance retirent eux-mêmes leur enfant à une gardienne qui ne convient pas, les lois sur le bien-être de l'enfance ne prévoient aucune disposition pour un examen subséquent visant à assurer que la gardienne n'ait la charge d'aucun autre enfant, à moins qu'elle n'ait été officiellement accusée. Les registres qui ont été créés dans la plupart des provinces à ce sujet ne sont pas accessibles aux parents qui veulent choisir une gardienne.

Le *Code criminel* du Canada comporte également certaines dispositions qui visent la protection des enfants. « Commet une infraction quiconque, étant responsable d'un enfant de moins de 16 ans, ne lui fournit pas les choses nécessaires à la vie (article 197) ou abandonne un enfant de moins de 10 ans (article 200) ». Toutefois, de tels actes doivent être volontaires et délibérés pour aboutir à une condamnation. Dans des cas extrêmes, les articles portant sur le fait de causer la mort ou des lésions corporelles par négligence criminelle (articles 203 et 204) peuvent s'appliquer. En pratique, des accusations sont rarement portées à moins qu'il n'y ait eu effectivement lésions corporelles ou décès de l'enfant.

Les lois provinciales sur le bien-être de l'enfance et la protection de l'enfance ainsi que le *Code criminel* sont les seules normes qui régissent la garde privée et non autorisée ; elles ne sont d'ordinaire invoquées que si l'enfant subit un préjudice grave. Elles ne peuvent manifestement pas assurer que les soins que reçoivent les enfants suffisent à favoriser leur santé et leur épanouissement. Ce sont donc les parents qui doivent seuls choisir et contrôler les gardiennes non autorisées pour veiller à ce que la qualité des soins que reçoivent leurs enfants corresponde à leurs attentes.

Quelle est la qualité des services de garde non autorisés? Nous avons indiqué au chapitre 6 que la qualité des services de garde en milieu familial dépend des facteurs suivants : le nombre d'enfants, la formation et les qualités personnelles des responsables, la participation des parents et l'affiliation ou la surveillance. L'affiliation étant exclue par définition et la formation spécialisée improbable, les qualités personnelles comme l'enthousiasme, l'énergie et la créativité acquièrent une plus grande importance dans le choix d'un service non autorisé de garde en milieu familial. Or, ces caractéristiques sont particulièrement difficiles à évaluer chez une personne inconnue. S'il s'agit d'un ami ou d'un parent, le choix peut être assez simple. Toutefois, les parents qui ne s'adressent pas à leur famille ou à leurs amis doivent faire face à une tâche difficile, c'est-à-dire d'abord de choisir la personne, puis d'exercer une surveillance permanente suffisante à assurer que la qualité du service demeure satisfaisante. Bon nombre des parents qui ont écrit au Groupe d'étude ont décrit une ou plusieurs expériences malheureuses subies par leurs enfants.

Puisque nous avons surtout habité dans des régions rurales loin de nos familles, nous avons eu recours, à l'occasion, à des services non autorisés de garde en milieu familial pour nos enfants. Ces services étaient parfois très bons et parfois inacceptables, les enfants souffrant de traumatismes et de malnutrition. C'est l'existence de bons services de garde pour les enfants qui détermine si nous pouvons ou non travailler tous les deux, qui détermine même tout notre niveau de vie, car pour nous les enfants passent en premier.

Judith Emery
St. Peters (Nouvelle-Écosse)

Les garderies non enregistrées ont été pour moi consternantes. Cela est particulièrement vrai dans les régions rurales où le parent qui travaille n'a vraiment pas le choix; c'est tout le monde qui en souffre.

Dans ce cas-ci, la gardienne accepte autant d'enfants que possible, les nourrit de saucisses de Francfort à bon marché, de plats préparés Kraft et de « jello » aux cerises (et elle se demande pourquoi les enfants rechignent et sont agressifs après un tel repas!), puis elle décide au bout de quelques mois qu'elle a besoin de vacances et annonce aux parents le vendredi soir qu'elle s'en va pour deux semaines.

Peggy Fitzpatrick
Delhi (Ontario)

Notre pire gardien était un jeune homme qui fumait de la marijuana (à l'âge de 15 ou 16 ans) et qui passait la plus grande partie de la journée endormi sur le divan. J'ai eu du mal à trouver un autre gardien et je l'ai enduré pendant plus d'une semaine. Au bout de ce temps, épuisé par le manque de sommeil et l'inquiétude au sujet des enfants, j'ai perdu momentanément conscience au volant sur une autoroute. . . J'ai mis le garçon à la porte ce jour-là et je suis restée à la maison jusqu'à ce que j'aie trouvé quelqu'un d'autre.

Notre situation n'a pas été idéale, mais, dans l'ensemble, les dispositions que nous avons prises pour la garde des enfants ont assez bien fonctionné. La plupart des gardiennes étaient chaleureuses et maternelles et s'intéressaient vraiment aux enfants. La semaine dernière, comme nous passions devant une boulangerie, ma fille m'a dit que l'odeur du pain frais lui rappelait la maison de M^me^ White (une gardienne). Cette femme donnait aux enfants de grosses tranches de pain frais sorti du four. J'aimerais bien que ce soit ma cuisine et mon pain qui lui rappellent de si bons souvenirs, mais c'est là une partie du prix que nous devons payer.

Nuala T. Grant
Mississauga (Ontario)

APPLICATION DES NORMES DANS LES GARDERIES ET LES SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

Dans chaque province et au Yukon, il existe des lois et des règlements qui prévoient certains pouvoirs et certaines procédures pour faire respecter les normes relatives aux garderies[5]. Dans chaque cas, des inspections par des fonctionnaires sont prévues . La loi prévoit une fréquence minimum pour les visites dans toutes les provinces sauf au Québec. Normalement, une visite annuelle est prévue, bien qu'en pratique les visites puissent être plus fréquentes. On accorde une attention particulière aux garderies qui ont déjà été trouvées en contravention et les plaintes sont instruites rapidement. Au Québec, la loi ou ses règlements n'exigent pas d'inspection régulière des garderies. Dans la pratique toutefois, un inspecteur visite les garderies qui sollicitent un permis ou un renouvellement (tous les deux ans). Comme ailleurs, des fonctionnaires visitent également les garderies (d'ordinaire plusieurs fois par année) pour fournir des conseils sur les programmes et les autres normes; les inspecteurs interviennent lorsqu'on signale des infractions au règlement.

Qui est chargé de l'inspection ?

Dans six provinces (Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard), on trouve des inspecteurs qui s'occupent exclusivement des garderies. Cela est également vrai pour les grands centres en Alberta et pour St. John's. En Nouvelle-Écosse, le superviseur des garderies s'occupe de la première inspection dans le cas des demandes de permis.
En Alberta et à Terre-Neuve, les travailleurs sociaux doivent inspecter les garderies situées dans les régions peu peuplées. La Nouvelle-Écosse procède de la même façon pour les inspections afférentes aux renouvellements de permis. En Colombie-Britannique, cette responsabilité est déléguée aux médecins hygiénistes de chaque service de santé publique de la province.

Rôle et compétences des inspecteurs

Afin d'aider les administrateurs de garderies à s'acquitter des obligations que leur impose la loi, les inspecteurs font souvent fonction d'experts-conseils en matière de garde d'enfants. Il arrive que des visites régulières soient prévues précisément à cette fin ou qu'elles aient lieu à la demande des administrateurs eux-mêmes. Certaines provinces publient, à l'intention des administrateurs, des documents portant sur la planification des activités et des menus ou donnant des conseils sur les conditions à remplir pour ouvrir une garderie. Au Québec, tout groupe intéressé à ouvrir une garderie a accès à un agent de liaison et à une équipe de spécialistes qui comprend des architectes, des avocats, des comptables et des administrateurs du personnel. L'équipe de spécialistes est particulièrement précieuse pour les organismes sans but lucratif.
En beaucoup d'endroits, les inspecteurs ont soit une formation en éducation des jeunes enfants, soit une formation ou une expérience équivalente. Ces qualifications ne sont généralement pas obligatoires pour obtenir l'emploi.

Inspections spécialisées

Bien que ce soient les fonctionnaires provinciaux chargés des services de garderie qui assurent le respect des exigences liées à la garde comme telle (programme, menus, proportion personnel-enfants, etc.), les règlements exigent aussi la conduite d'inspections plus spécialisées des installations mêmes; les plus courantes concernent l'hygiène et la prévention des incendies. La plupart des provinces en laissent la responsabilité aux inspecteurs des services de santé publique (ou à leurs équivalents) et au bureau du chef des pompiers (ou à son équivalent). La fréquence de ces inspections peut ou non être la même que celle des visites mentionnées ci-dessus.
D'autres inspections spécialisées peuvent être exigées, pour contrôler, par exemple, le respect des normes de construction ou des règlements de zonage. Elles ont généralement lieu au moment de la demande de permis ou de la rénovation des locaux.
Lorsque l'on soupçonne que les enfants qui fréquentent une garderie donnée subissent des mauvais traitements, certaines provinces chargent une équipe composée de différents spécialistes de faire enquête. L'équipe relève généralement du service provincial du bien-être de l'enfance. La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ont recours à cette procédure pour traiter toutes les plaintes de mauvais traitements infligés aux enfants. Les employés des garderies ont également un rôle à jouer pour la détection précoce des mauvais traitements ou de la négligence dont sont victimes les enfants et aident à assurer la protection des enfants confiés à leurs soins. Toutes les provinces sont intéressées à former le personnel à la prévention et à la « réparation » des mauvais traitements infligés aux enfants, et plusieurs provinces sont en train de mettre au point des documents de formation dans ce domaine. Certains programmes d'éducation des jeunes enfants contribuent également à la formation du personnel en ce domaine. En Ontario, par exemple, le sujet fait obligatoirement partie de tous les programmes collégiaux d'éducation des jeunes enfants.

APPLICATION DES NORMES DANS LES SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

Les normes touchant les services de garde en milieu familial sont appliquées selon le cas par le service des incendies, celui de l'hygiène publique ou les administrateurs provinciaux des services de garde. Dans les provinces qui accordent des permis aux agences, ce sont ces agences qui sont au premier chef responsables d'assurer, au moyen de visites régulières, le respect des normes dans les foyers qui leur sont affiliés. En Ontario, par exemple, les agences doivent visiter chaque foyer au moins une fois tous les trois mois et les fonctionnaires provinciaux font également des vérifications ponctuelles. L'agence doit veiller à ce que le foyer soit conforme aux règlements sur les incendies et l'hygiène, et établit d'ordinaire une procédure d'inspection en consultation avec le service des incendies et celui de l'hygiène publique.

Pour les garderies à domicile dont le permis est accordé directement par la province, l'application des normes présente des variantes au titre de la fréquence des inspections et du personnel qui en est chargé. Au Manitoba, par exemple, le règlement exige une évaluation personnelle du responsable, plus des inspections portant sur l'hygiène et la prévention des incendies, dans le cadre de la demande de permis ou du renouvellement annuel. Un coordonnateur provincial des services de garderie assure l'inspection en matière de prévention des incendies et d'hygiène publique, conformément aux lignes directrices établies par les services concernés. En pratique, les visites ont lieu de quatre à six fois par année et la fréquence peut en être augmentée au besoin.

En Saskatchewan, le directeur des services de garde exige une inspection annuelle; les garderies à domicile doivent également se conformer aux normes locales d'hygiène et ne pas présenter de danger d'incendie ou d'autres dangers, mais aucune inspection annuelle n'est exigée à cet égard.

En Colombie-Britannique, on exige des inspections par un médecin d'hygiène publique, le service des incendies et une infirmière-hygiéniste (qui procède à l'évaluation personnelle de la gardienne) au moment de la première demande de permis. Avant 1982, on exigeait une inspection de chaque garderie autorisée au moins une fois par année. Maintenant, la fréquence des inspections est déterminée par les fonctionnaires chargés des services de garde. En pratique, cette fréquence varie d'une région à l'autre selon le personnel disponible et les priorités du bureau régional.

APPLICATION DES NORMES DANS LES GARDERIES NON AUTORISÉES

Il est relativement facile pour les fonctionnaires de vérifier si les garderies agréées ou approuvées répondent aux normes prévues par les lois, car l'organisme provincial qui délivre les permis sait qui administre telle ou telle garderie et où elle est située. Les garderies qui fonctionnent sans le

permis ou l'approbation nécessaire posent un défi plus grand aux fonctionnaires provinciaux. L'existence de la garderie doit être portée à l'attention des autorités pour qu'elles puissent prendre des mesures afin de s'assurer que les normes sont respectées.

Il est rare qu'une véritable garderie soit ouverte sans que son administrateur soit au courant de l'obligation de demander un permis. Il arrive par contre plus souvent que les fonctionnaires provinciaux doivent intervenir parce qu'une maison privée accueille, sans autorisation, un nombre d'enfants supérieur à ce que la loi permet.

Les ressources des provinces ne permettent pas de contrôler activement les garderies non autorisées. Les fonctionnaires s'en remettent surtout au « bouche à oreille ». Ainsi, des voisins ou des parents insatisfaits peuvent porter plainte au sujet de maisons où les enfants sont trop nombreux; dans le cas des garderies, les plaintes proviennent, par exemple, d'administrateurs d'autres garderies autorisées ou d'employés inquiets.

Il arrive que les fonctionnaires chargés de l'application de la loi consultent les petites annonces ou les babillards communautaires afin de repérer des services de garde fonctionnant en contravention à la loi. On tente également de renseigner les parents sur les normes. Ainsi, en Alberta, certains bureaux régionaux publient des renseignements sur les normes dans les petites annonces, pour aider les parents à effectuer un choix. Bon nombre de provinces fournissent les mêmes renseignements dans des dépliants à l'intention des parents.

Selon les fonctionnaires, ceux qui exploitent une garderie sans permis le font le plus souvent par ignorance des lois, plutôt que dans l'intention délibérée de violer la loi. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des provinces qui viennent d'adopter un nouvel ensemble de normes (comme le Québec) ou de modifier les exigences concernant les permis ou les autorisations.

En Saskatchewan, les fonctionnaires ne prennent généralement pas de mesures contre les administrateurs qui n'ont pas de permis, car la loi actuelle n'est pas claire sur ce point. Les dispositions législatives sont toutefois en cours de révision et cette question est parmi celles qui sont abordées.

POUVOIRS D'APPLICATION

Dans la plupart des provinces et au Yukon, la loi donne à certains fonctionnaires (le ministre ou son représentant, le directeur ou son représentant, etc.) le pouvoir d'entrer dans les garderies pour les inspecter. Dans certaines provinces, les garderies peuvent être inspectées à n'importe quel moment. Ailleurs, ce pouvoir peut être assujetti à certaines conditions, par exemple, que quelqu'un ait porté plainte (Nouveau-Brunswick) ou encore qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la garderie ne respecte pas la loi (Québec). Certaines provinces autorisent expressément l'inspection des livres des garderies.

Les pouvoirs d'inspection sont contestés en vertu de l'article 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés* portant sur les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Il est donc possible que ces pouvoirs soient précisés ou limités quand les gouvernements provinciaux réviseront leurs lois pour s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la *Charte*.

En cas de non-respect des exigences de la loi ou du règlement, l'administrateur de la garderie reçoit un avertissement et se voit fixer un délai pour remédier à la situation. Un refus répété de respecter la loi peut entraîner la suspension ou le retrait du permis ou de l'autorisation ou une accusation devant les tribunaux. Les infractions prévues par la loi sont punissables selon la procédure de déclaration sommaire de culpabilité de chaque province.

Certaines provinces ont prévu des dispositions visant à protéger les administrateurs de garderies qui font face à une éventuelle suspension ou annulation de permis. De toute façon, ces sanctions seraient assujetties aux règles de la justice naturelle, lesquelles donnent à l'administrateur certains droits, comme celui de savoir ce qu'on lui reproche, d'être averti, d'être entendu par une personne impartiale, bref de bénéficier d'une procédure équitable.

Les fonctionnaires responsables des garderies considèrent que, dans la grande majorité des cas, il suffit de donner un avertissement à l'administrateur pour que celui-ci se conforme à la loi. Il est rare qu'ils aient à appliquer des sanctions plus sévères. Les inspections de suivi après rectification sont sujettes aux priorités établies par chaque province.

CONCLUSION

Les normes régissant les diverses formes de garderies et les procédures d'application de ces normes sont établies par les gouvernements des provinces et des territoires et varient considérablement d'un endroit à l'autre. Ainsi, une garderie autorisée ou un service de garde en milieu familial d'une province donnée peut être très différent de son homologue de la province voisine à l'égard d'aspects importants comme la proportion personnel-enfants, la formation des gardiennes et la fréquence des inspections. Pour ce qui est des services autorisés de garde en milieu familial, il y a des variations importantes au titre de l'affiliation et de la surveillance. Dans certaines provinces, les responsables des services de garde en milieu familial sont étroitement surveillés par une agence ou par des fonctionnaires provinciaux et reçoivent des services de soutien. Ailleurs, les gardiennes sont relativement indépendantes après la première inspection et n'ont guère de contacts avec les fonctionnaires provinciaux à moins qu'une plainte ne soit déposée. Nous avons également vu que, bien que les normes régissant la délivrance des permis aux garderies soient généralement élevées, il y a lieu de procéder à une amélioration dans certains domaines. Les parents qui ont recours à des services de garde non autorisés doivent se charger entièrement d'évaluer et de contrôler ces services, puisqu'il n'existe aucun mécanisme d'inspection ou d'intervention par les fonctionnaires provinciaux à moins que l'enfant n'ait subi un préjudice grave.

À l'intérieur d'une même province ou territoire, le niveau de la qualité des garderies ou des services de garde en milieu familial peut varier. Les normes ne sont que des minimums; si certaines garderies s'en tiennent strictement aux normes, d'autres dépassent ces minimums dans un ou plusieurs domaines. Donc, dans une même province, certains services autorisés sont meilleurs que d'autres à de nombreux égards.

Étant donné les variations qui existent d'une garderie autorisée à l'autre, les parents qui cherchent à faire garder leur enfant ont intérêt à

examiner non seulement les normes régissant la délivrance des permis, mais aussi les caractéristiques particulières de chaque garderie, notamment la compétence et l'expérience du personnel, la taille des groupes, la proportion personnel-enfants, la nature du milieu de garde, le genre de programmation et la mesure dans laquelle les responsables sont prêts à impliquer les parents. La visite des lieux et une entrevue avec le personnel permettront aux parents de décider si le service en cause est celui qui convient le mieux aux besoins de leurs enfants. On ne peut s'en remettre aux normes de délivrance de permis et aux autres mesures de réglementation pour créer le meilleur système possible de garde d'enfants, puisque les besoins des familles varient considérablement et que chaque enfant s'épanouira dans le cadre qui convient le mieux à ses propres besoins.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

8

Qui assume les frais des services de soins à l'enfance?

INTRODUCTION

Je trouve regrettable que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne fassent pas plus pour les services de soins à l'enfance, compte tenu des sommes d'argent qu'ils consacrent à des questions moins importantes. Après tout, nos enfants ne le méritent-ils pas? Ne sont-ils pas notre ressource la plus précieuse?

Carol Welsh
Regina (Saskatchewan)

DANS LES CHAPITRES QUI PRÉCÈDENT, nous avons vu que le système des services de garde d'enfants au Canada est insuffisamment développé. Bien qu'il existe des systèmes de formation et de licence dans chaque province et au Yukon, le nombre de places disponibles ne permet d'accueillir que moins de 9 % des enfants dont les parents travaillent ou étudient pendant un minimum de 20 heures par semaine. La majorité de nos enfants sont donc confiés au réseau qui n'est pas officiellement reconnu et, par conséquent, qui n'est pas soumis aux systèmes de réglementation provinciaux, et où prennent soin d'eux des personnes qui n'ont suivi aucune formation spécialisée dans le domaine des soins à l'enfance. Chaque jour, un très grand nombre d'enfants de 6 à 12 ans sont laissés à eux-mêmes, sans supervision, avant ou après l'école. Nous avons vu aussi que le besoin en services de garde d'enfants croît rapidement, alors que les services non officiels disponibles diminuent.

Dans ce chapitre, nous analyserons les répercussions des mesures de financement publiques actuelles sur le développement du système des services de garde d'enfants au Canada. Nous décrirons tout d'abord les dépenses fédérales, et cela comprendra un examen détaillé de la mesure de financement la plus importante — la déduction pour frais de garde d'enfants prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* — et nous examinerons les autres dépenses qu'effectue le gouvernement fédéral au titre des prestations pour enfants. Nous verrons ensuite comment sont financés les services de soins à l'enfance dans les provinces et les territoires et évaluerons si les dépenses combinées du gouvernement fédéral et des provinces sont suffisantes. Enfin, en nous appuyant sur les résultats d'une

enquête réalisée pour le compte du Groupe d'étude et portant sur les frais exigés dans tout le pays pour les services de garde d'enfants, nous examinerons l'incidence des mesures existantes sur des familles dont les niveaux de revenu diffèrent.

APERÇU DES DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GOUVERNEMENTS POUR LES SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE

En vertu de la Constitution, la responsabilité des services de garde d'enfants incombe aux gouvernements des provinces et des territoires; ceux-ci jouent donc le rôle principal dans l'établissement de programmes. Le gouvernement fédéral participe aux programmes provinciaux et territoriaux axés sur les familles à faible revenu, et ce, par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). En vertu de ce dernier, le gouvernement fédéral contribue à part égale à certaines dépenses qu'effectuent les provinces et les territoires pour les services de garde d'enfants fournis aux familles à faible revenu.

Les gouvernements des provinces et des territoires versent aussi des subventions directes aux établissements offrant des services de garde d'enfants, bien qu'il existe entre eux des variations considérables sur le plan des montants alloués et sur celui des types de services financés. Cinq provinces accordent des subventions d'exploitation aux garderies et aux services de garde en milieu familial autorisés. La plupart versent des subventions aux garderies autorisées pour la mise sur pied ou l'expansion des services, ainsi que pour les réparations ou l'achat d'équipement. La plupart des gouvernements fournissent aussi des subventions spéciales aux établissements qui prennent soin d'enfants handicapés ou éprouvant des besoins spéciaux.

En Ontario, la responsabilité des services de garde d'enfants a été déléguée dans une certaine mesure aux municipalités, et celles-ci contribuent directement aux frais de ces services. En Alberta, les municipalités sont responsables des programmes parascolaires destinés aux enfants de 6 ans et plus. Dans d'autres administrations, certaines municipalités fournissent, de leur propre initiative, un appui financier et non financier pour les services de garde d'enfants. Au Québec, les commissions scolaires sont tenues de prêter gratuitement des locaux pour les programmes de garde d'enfants d'âge scolaire. Certains conseils scolaires d'autres provinces fournissent une aide semblable sur une base volontaire.

Outre les dépenses effectuées directement par les gouvernements pour les services de garde d'enfants, la déduction pour frais de garde d'enfants que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet d'aider, dans une certaine mesure, les parents. Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, le régime fiscal est structuré de façon telle que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires supportent conjointement le coût de cette déduction.

Les deux mesures les plus importantes sont les subventions pour garde d'enfants qui sont destinées aux familles à faible revenu et pour lesquelles le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires ont dépensé quelque 186 millions de dollars en 1984-1985,

et la déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants, qui a coûté 174 millions de dollars en recettes gouvernementales. L'allégement fiscal prévu par le système d'impôt sur le revenu du Québec pour les familles qui paient des frais de garde ajoute à ce total un autre montant de 80 millions de dollars. Ces deux mesures représentent à elles deux 81 % des dépenses effectuées par les gouvernements pour les services de soins à l'enfance en 1984-1985[1].

DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

C'est au moyen de quatre mesures que le gouvernement fédéral soutient financièrement les services de garde d'enfants :

1) la déduction pour frais de garde d'enfants, que demande le parent lorsqu'il remplit sa déclaration d'impôt sur le revenu ;
2) le partage des frais, en vertu du RAPC, des services de garde subventionnés qui sont destinés aux familles à revenu faible et moyen ;
3) les allocations pour garde d'enfants pour les personnes qui suivent des cours de formation parrainés par Emploi et Immigration Canada ; et
4) les contributions versées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord pour les programmes de services de soins à l'enfance dans les réserves indiennes. En 1984-1985, le gouvernement fédéral a dépensé, pour ces quatre mesures, un montant évalué à 224 millions de dollars, comme l'indique le tableau 8.1.

TABLEAU 8.1

Dépenses fédérales estimatives pour les services de garde d'enfants 1984-1985

	(millions)
Déduction pour frais de garde d'enfants	115
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	90
Allocations pour garde d'enfants pour personnes suivant les cours de la CEIC[a]	16,9
Contributions du MAIN au titre des services de garde d'enfants dans les réserves indiennes	2,5
Total	**$224,4**

Source : Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

Notes : [a]Comprend les immigrants qui suivent des cours de langue.

Dans la présente section, nous analyserons en détail la première de ces mesures, qui occasionne par ailleurs les dépenses les plus importantes, et nous passerons beaucoup plus rapidement sur les trois autres. Nous examinerons de façon plus détaillée le Régime d'assistance publique du Canada dans la section du présent chapitre qui traite des mesures prises par les gouvernements provinciaux. La présente section comprend aussi une description des dépenses connexes effectuées par le gouvernement fédéral pour les prestations destinées aux familles qui comptent des enfants.

Déduction pour frais de garde d'enfants

Je vais dépenser plus de la moitié de mon salaire net pour faire garder mes enfants, et nous en sommes venus à nous demander s'il vaut vraiment la peine que j'aille travailler. La déduction de 2 000 $ par enfant par année nous aidera un peu, mais, à 190 $ par semaine, j'aurai dépensé cette somme en 21 semaines, et je travaille pendant 49 semaines. Je ne voudrais pas que vous me considériez comme une pauvre petite fille riche : si je ne travaille pas, nous ne pouvons payer notre hypothèque.

Nom confidentiel
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

La déduction pour frais de garde d'enfants est actuellement la source principale des contributions que verse le gouvernement fédéral au titre des services de garde d'enfants (quelque 115 millions de dollars en 1984-1985). Cette mesure permet aux contribuables de demander que soit déduit de leur revenu imposable un montant pouvant atteindre jusqu'à 2 000 $ par enfant pour les frais de garde payés pour chaque enfant de moins de 14 ans[2]. Cette déduction doit être réclamée par l'adulte qui subvient aux besoins de l'enfant (habituellement un parent ou le conjoint de ce dernier); lorsque les deux conjoints touchent un revenu, c'est au parent dont le revenu est le plus faible qu'il appartient de présenter la demande. Les dépenses doivent avoir été engagées pour permettre au contribuable de travailler, de suivre un cours de formation professionnelle, de mener des recherches ou d'exploiter une entreprise.

La déduction maximum autorisée est de 8 000 $ par famille, et les déductions totales ne peuvent excéder les deux tiers du revenu gagné par le demandeur. Ce dernier doit posséder les pièces justificatives appropriées, et même s'il n'est pas nécessaire de joindre ces documents à la déclaration d'impôt sur le revenu, il faut les conserver au cas où les autorités fiscales effectueraient une vérification ou demanderaient de plus amples renseignements. Les services de garde doivent avoir été procurés par une personne autre qu'un parent de l'enfant ou qu'une personne de moins de 21 ans apparentée au contribuable ou à son conjoint par le sang, par mariage ou par adoption.

Il est important de noter qu'étant donné que la déduction pour frais de garde d'enfants est une « déduction qui entre dans le calcul du revenu », le demandeur doit avoir un revenu imposable pour s'en prévaloir.

En raison de l'interdépendance des cotisations fiscales fédérales et provinciales, les gouvernements des provinces effectuent également des

dépenses fiscales annuelles qui sont directement entraînées par la déduction pour frais de garde d'enfants. En réduisant le revenu imposable, une déduction réduit l'impôt fédéral à payer; étant donné que les impôts provinciaux sont calculés (dans neuf provinces et dans les deux territoires) en proportion des impôts fédéraux, les recettes des provinces sont elles aussi réduites. Pour l'année d'imposition 1984, on évalue à 59 millions de dollars les dépenses fiscales effectuées par ces neuf provinces et deux territoires pour la déduction pour frais de garde d'enfants[3].

L'exception est la province de Québec, qui perçoit son propre impôt sur le revenu. Dans cette province, les contribuables qui doivent débourser une certaine somme pour faire garder leurs enfants peuvent se prévaloir de la déduction pour frais de garde d'enfants dans leur déclaration fédérale d'impôt sur le revenu afin de calculer le montant de l'impôt fédéral qu'ils ont à verser, et ce, au même titre que tout autre contribuable canadien. Cependant, lorsqu'ils calculent dans la déclaration provinciale leur impôt provincial sur le revenu, les contribuables québécois peuvent demander *soit* une déduction pour frais de garde de 2 000 $ par enfant (jusqu'à concurrence de 6 000 $ par famille)[4], *soit* un crédit d'impôt. Ce crédit, qui est connu sous le nom d'Allocation de disponibilité, est de 300 $ pour le premier enfant, de 200 $ pour le deuxième enfant, et de 100 $ pour le troisième enfant et les enfants suivants de moins de six ans. Ce qui différencie un crédit d'impôt d'une déduction, c'est que les contribuables touchent une prestation égale à la valeur nominale entière du crédit, et que tous les contribuables touchent le même montant net, sans égard à leur niveau de revenu[5].

L'allocation de disponibilité a été introduite par le gouvernement québécois en 1982 pour profiter aux mères demeurant à la maison et offrir une solution de rechange à la déduction pour frais de garde d'enfants. Il n'est pas nécessaire d'avoir payé des frais de garde pour demander le crédit. Celui-ci doit être réclamé par la personne qui touche les allocations familiales du Québec destinées à l'enfant, c'est-à-dire habituellement la mère. Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable, ce qui signifie que la personne qui remplit la demande touche le plein montant, qu'elle ait un revenu imposable ou non.

Le gouvernement du Québec évalue à 132 millions de dollars le montant qu'il a versé au titre de l'allocation de disponibilité en 1984-1985[6]; sur ce montant, environ 75 millions de dollars ont été versés à des familles où la mère était en chômage ou ne faisait pas partie de la population active, et 57 millions de dollars à des familles où la mère exerçait un emploi[7]. Le gouvernement du Québec évalue à 23,2 millions de dollars les dépenses fiscales qu'il a effectuées en 1984 au titre de la déduction pour frais de garde d'enfants.

Valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants pour les familles

La valeur (c'est-à-dire l'avantage monétaire) dont bénéficient les contribuables qui demandent la déduction varie non seulement d'un contribuable à l'autre, mais aussi d'une province à l'autre.

Tous les contribuables canadiens, y compris ceux du Québec, paient des impôts fédéraux établis en fonction d'un barème progressif de taux, appelés taux marginaux. Les taux marginaux fédéraux s'accroissent à mesure qu'augmente le revenu imposable, et ce, à partir d'un minimum

(en 1984) de 6 %, de la première tranche de 1 238 $ de revenu imposable jusqu'à concurrence de 34 %, du revenu imposable excédant le plafond de 59 424 $[8]. La loi prévoit dix tranches de revenu de ce genre, et chacune est assortie d'un taux différent. La plupart des contribuables paient donc l'impôt sur leur revenu total à plusieurs taux marginaux différents. Le taux marginal dont on se sert pour calculer la valeur d'une déduction est le taux marginal le plus élevé qui s'applique au revenu du contribuable, car c'est ce taux que l'on utiliserait si la déduction n'était pas réclamée.

Les taux d'impôt sur le revenu des provinces et des territoires sont exprimés en pourcentage des taux fédéraux. En 1984, les taux imposés par les provinces et les territoires ont varié d'un minimum de 43 % dans les Territoires du Nord-Ouest à un maximum de 60 % à Terre-Neuve[9]. Par conséquent, les taux marginaux combinés ou *réels* qui s'appliquent à un contribuable, quelque soit son niveau de revenu, dépassent de 40 % à 60 % ceux du barème fédéral. Le taux marginal réel le plus élevé à Terre-Neuve est donc de 54,4 % (taux fédéral de 34 % plus taux provincial [60 % × 34 %]), mais seulement de 48,6 % dans les Territoires du Nord-Ouest (taux fédéral de 34 % plus taux provincial [0,43 × 0,34]).

Variation de la valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants d'une province à l'autre

Comme la valeur que représente une déduction particulière pour un contribuable dépend du taux d'imposition marginal réel qui aurait été appliqué à son revenu si la déduction n'avait pas été autorisée, cette valeur varie dans tout le pays. Elle sera à son plus bas dans les provinces qui perçoivent le moins d'impôts et à son plus haut dans celles qui perçoivent le plus d'impôts.

Par exemple, supposons que deux jeunes couples, l'un vivant dans les Territoires du Nord-Ouest et l'autre à Terre-Neuve, ont chacun un enfant et gagne chacun le revenu moyen qu'ont touché en 1984 les couples avec enfants où les deux conjoints touchent un revenu (43 000 $)[10], et où l'un des deux gagne les deux tiers de ce montant et l'autre le troisième tiers. Une déduction pour frais de garde d'enfants de 2 000 $ (le maximum autorisé) vaudrait 544 $ pour le couple vivant dans les Territoires du Nord-Ouest, mais 608 $ pour celui de Terre-Neuve, simplement parce que dans les Territoires du Nord-Ouest le taux provincial d'imposition est inférieur à celui de Terre-Neuve.

Augmentation de la valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants parallèlement au revenu

Plus important encore, comme la valeur de la déduction dépend du taux d'imposition marginal le plus élevé du contribuable, la valeur de la déduction est plus intéressante pour les personnes qui touchent des revenus élevés que pour celles qui touchent des revenus modiques; il s'agit là d'une caractéristique marquante d'une mesure fiscale régressive. En fait, et cela est surprenant, la déduction semble reposer sur le principe que la nécessité de cette déduction augmente proportionnellement au revenu. Par ailleurs, la déduction n'est d'aucun avantage aux personnes qui, n'ayant pas gagné de revenus suffisants, n'ont pas d'impôt à payer, même si ce sont elles qui en ont le plus besoin.

Si l'on applique les taux d'imposition de l'Ontario, en les considérant comme représentatifs des taux en vigueur au Canada, la déduction applicable à un enfant vaut 1 022 $ aux contribuables qui se situent dans la tranche de revenu où le taux marginal est le plus élevé. Toutefois, en 1984, ce taux ne s'appliquait qu'aux parents vivant seuls touchant un revenu supérieur à 67 800 $, ou aux contribuables mariés dont le revenu était supérieur à 64 600 $ et dont le conjoint touchait un revenu encore plus élevé. Étant donné que, dans les familles où les deux conjoints touchent un revenu, c'est le conjoint qui touche le revenu le moins élevé qui doit demander la déduction, celle-ci n'atteignait donc sa pleine valeur que pour les familles où les deux conjoints touchaient des revenus supérieurs à 130 900 $, soit moins de 1 % des familles canadiennes[11].

Plus les gains du conjoint qui touche le revenu le plus faible sont bas, moins la déduction est intéressante pour la famille. Le tableau qui suit montre la valeur de la déduction pour les familles qui touchent des revenus de niveaux différents :

En 1984, le revenu moyen touché par les couples avec enfants où les deux conjoints gagnaient leur vie était d'environ 43 000 $. Chez les familles à revenus moyens, la déduction pour frais de garde d'enfants de 2 000 $ représentait une économie annuelle de 500 $ à 600 $, soit environ 14 % du coût de la garde d'un enfant de moins de 2 ans[12].

La plupart des familles n'en font pas la demande

Les parents qui assument les frais de garde de leurs enfants ne demandent pas tous la déduction. En se basant sur les résultats d'une enquête réalisée en 1981, Statistique Canada a estimé que 1 319 000 enfants de 14 ans et moins, dont 1 133 000 enfants de moins de 6 ans, n'étaient pas

TABLEAU 8.2

Valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants pour un enfant—1984

Revenu familial	Couple où les deux conjoints touchent un revenu ($)	Parent célibataire ($)
10 000	0	14
15 000	0	540
20 000	0	571
30 000	514	695
45 000	572	885
60 000	601	902
90 000	752	1 022
150 000	903	1 022

Notes : Familles avec un enfant, taux d'imposition de l'Ontario en 1984.

Les calculs relatifs aux couples où les deux conjoints touchent un revenu supposent qu'un des conjoints gagne le tiers du revenu familial et l'autre les deux tiers.

gardés exclusivement par leurs parents[13]. Lors de l'année d'imposition 1981, les contribuables se sont prévalus de la déduction pour 575 881 enfants, soit environ 44 % du nombre estimatif d'enfants confiés à la garde de personnes autres que les parents[14].

De même, d'après les résultats d'une enquête menée auprès de parents, le Groupe d'étude a découvert que seuls 61 % des répondants qui avaient payé plus de 20 $ pour faire garder leurs enfants au cours de la semaine précédant l'enquête s'étaient prévalus de la déduction dans des déclarations antérieures d'impôt sur le revenu[15]. Les motifs pour lesquels ils n'en avaient pas fait la demande variaient : 39 % n'étaient pas en mesure d'obtenir les reçus nécessaires, 18 % considéraient qu'ils avaient payé trop peu pour que cela vaille la peine de demander la déduction, 12 % ont indiqué que leurs revenus étaient trop élevés ou trop faibles pour présenter une demande, 9 % considéraient que les formalités étaient trop compliquées, et les autres ont donné toutes sortes d'autres raisons. Deux des motifs invoqués — revenu trop élevé et formalités trop compliquées — semblent indiquer que des demandeurs en puissance comprennent mal cette mesure. Le Groupe d'étude en a aussi eu la preuve dans des lettres envoyées par des parents qui, par exemple, se plaignaient du fait que les frais de garde payés à des membres de la famille de plus de 21 ans ne pouvaient être réclamés, alors qu'en réalité rien ne s'y oppose.

Nous avons vu au chapitre 3 que la plupart des familles canadiennes qui doivent faire garder leur enfant ont recours à des personnes non autorisées travaillant chez elles ou venant à domicile. Souvent, ces personnes ne remettent pas de reçus. Certaines d'entre elles considèrent peut-être que le revenu qu'elles tirent de cette activité est peu élevé, et ne désirent pas le diminuer encore davantage en payant de l'impôt sur ce revenu. Ces personnes souhaitent aussi peut-être que leur conjoint puisse continuer de réclamer une déduction pour elles à titre de personne à charge. Cela explique pourquoi nombre de familles canadiennes renoncent à se prévaloir de la déduction pour frais de garde d'enfants. En outre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux perdent des recettes fiscales pour deux raisons. Tout d'abord, aucun impôt n'est payé sur le revenu que ne déclarent pas les personnes qui gardent des enfants. Deuxièmement, les conjoints de ces personnes peuvent continuer de compter ces dernières comme personne à charge, ce qui entraîne une réduction correspondante du paiement d'impôt du conjoint.

Un grand nombre de parents ont exprimé leur mécontentement à l'égard de cette situation dans les lettres qu'ils ont adressées au Groupe d'étude.

> *Je suis une mère de famille qui a toujours occupé, et longtemps par nécessité, un emploi faiblement rémunéré, et j'ai essayé toutes les formes de service de garde ; je vois aujourd'hui que ma fille de 18 ans est aux prises avec le même problème. . .*
>
> *Mon petit-fils est maintenant âgé de 2½ ans. . .Même si ses parents auront probablement un revenu imposable cette année, ils ne seront jamais en mesure de demander une déduction pour cette dépense. La gardienne, comme la plupart des autres, ne peut se permettre de donner de reçus, et refuse donc de le faire.*

. . .Il faut trouver un moyen d'aider les parents qui gagnent des revenus moyens, afin qu'ils puissent choisir les services de garde en fonction du critère de la qualité et non de celui du prix. Il faut trouver un moyen d'aider (au moyen d'une réduction d'impôt) les parents qui ont recours aux services d'une gardienne qui ne veut pas ou ne peut pas donner de reçus.

Dianne Moynihan
Regina (Saskatchewan)

. . .La majorité des personnes qui recourent aux services d'une gardienne ne demandent aucune déduction et ne versent pas de cotisations à titre d'employeur. Quant aux gardiennes, elles ne déclarent pas les revenus qu'elles touchent. Tout se fait « en dessous de la table ». Je suis contre cette façon d'agir ; je crois que chacun devrait payer sa juste part. Toutefois, en compliquant trop les choses, en faisant en sorte que les formalités sont trop longues (et plus coûteuses), j'estime que les organismes gouvernementaux encouragent simplement les arrangements « clandestins » et découragent les gens d'agir honnêtement.

Joyce Pickering
Montréal (Québec)

Je ne suis pas la seule personne qui ne peut obtenir des reçus. Rien que là où je travaille, il y a 20 personnes qui ont de jeunes enfants et seules 5 d'entre elles peuvent obtenir des reçus.

Ce que j'aimerais, c'est que si les deux membres d'un couple peuvent prouver qu'ils travaillent tous deux à plein temps, on leur accorde pour la garde de leurs enfants un pourcentage qu'ils peuvent déduire, sans reçus, de l'impôt sur le revenu, et que ce pourcentage soit plus élevé s'ils peuvent obtenir des reçus.

J. McGregor
Fitzroy Harbour (Ontario)

Depuis que je suis séparé et divorcé, la garde de mes enfants est un problème qui me préoccupe particulièrement. Je suis père de trois enfants, de 4, 5 et 9 ans, et je vis seul avec eux. Comme je travaille à Montréal, il est essentiel que je puisse disposer de services de garde de bonne qualité de 7 h à 17 h 30, cinq jours par semaine.

Le fait de vivre à Saint-Sauveur restreint considérablement le choix des services de garde possibles. En fait, lorsque je me suis renseigné, j'ai découvert qu'ils n'ouvraient leurs portes qu'à 8 h du matin. . . J'ai jugé qu'il serait préférable pour les enfants de rester à la maison. La situation serait moins pénible pour eux, surtout après le divorce.

La principale difficulté que pose le fait de disposer de personnes qualifiées dans le secteur de la garde d'enfants est liée, à mon sens, aux politiques de l'État. Tout d'abord, qui est prêt à travailler lorsqu'il peut toucher des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale et ne gagner qu'un peu moins

sans devoir faire d'efforts ? Souvent, ces personnes sont bien prêtes à travailler un petit peu au noir, mais devrais-je encourager une telle activité illégale — Ai-je le choix ? Deuxièmement, à l'heure actuelle, la Loi de l'impôt sur le revenu *décourage fortement les conjoints de toucher des revenus de 1 000 $ à 5 000 $ à cause des montants d'impôt que cela implique. Je me retrouve donc aujourd'hui dans la situation où je dois payer 150 $ par semaine, plus les frais, sans aucun espoir d'obtenir un reçu ; cela signifie que j'ai commencé à perdre 3 000 $ en remboursement d'impôt sur le revenu. Même si la somme de 150 $ semble raisonnable, elle est quand même en deçà du revenu minimum fixé pour une semaine de 55 heures de travail, ce qui me met également dans une situation illégale.*

Terrible ! Voilà le mot qui résume les efforts que fait notre pays dans ce secteur extrêmement vital.

J. H. Brooks
Saint-Sauveur des Monts (Québec)

Les résultats d'une enquête réalisée pour le compte du Groupe d'étude au sujet des frais exigés pour les services de garde d'enfants dans tout le pays n'appuient pas la croyance répandue voulant que les parents acceptent de ne pas déduire ces frais en échange de services moins coûteux. En fait, nous avons découvert qu'entre les frais exigés par les services de garde autorisés et ceux demandés par les services non autorisés dans la plupart des provinces, la différence annuelle en 1984 était de moins de 300 $. Nous examinerons de façon plus approfondie dans le présent chapitre la question des frais ou des prix exigés pour les services de garde d'enfants au Canada.

Revenu Canada n'effectue pas de façon régulière des recoupements entre les frais de garde que déclarent les parents et le revenu déclaré par les dispensateurs de ces services. Les vérifications ne sont faites qu'exceptionnellement, par exemple, lorsque le nom d'une personne qui n'a déclaré aucun revenu d'emploi figure sur de nombreux reçus de dépenses. À part ces cas exceptionnels, Revenu Canada n'a pas de programme spécial pour identifier les dispensateurs de services qui ne paient pas d'impôt sur le revenu[16]. D'autre part, au cours de l'année d'imposition 1982, la plus récente pour laquelle il existe des statistiques, 444 531 demandes de déduction pour frais de garde ont été faites ; 9 287 d'entre elles ont fait l'objet d'un examen et ont donné lieu à 3 100 rajustements. Les chiffres n'indiquent pas combien de demandes ont été rejetées parce que les reçus étaient erronés ou parce qu'il manquait des reçus, étant donné que les statistiques comprennent les rajustements effectués pour une variété de raisons.

Par conséquent, même s'il n'y aura pas de données publiées disponibles avant l'année 1987, l'expérience nous indique que sur le nombre de familles qui pourraient avoir le droit de se prévaloir de la déduction pour frais de garde en 1985 (1 350 000), moins de 40 % le feront[17]. La déduction pour frais de garde n'avait aucune valeur pour les 810 000 familles qui avaient payé des frais et qui ne les avaient pas déduits cette année-là.

Limites et restrictions

L'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui alloue et définit la déduction pour frais de garde d'enfants, impose un certain nombre de limites au sujet de son utilisation, ce qui entraîne une distribution inégale des prestations entre les familles, selon leurs caractéristiques et d'autres facteurs. Examinons brièvement les limites les plus importantes.

Déduction maximum autorisée

À l'heure actuelle, les déductions maximums autorisées sont de 2 000 $ par enfant de moins de 14 ans, et de 8 000 $ par famille. Ces limites ont les effets suivants :

1) Les dépenses réelles encourues par les parents pour faire garder pendant toute la journée leurs jeunes enfants et leurs enfants d'âge préscolaire dépassent de loin la limite autorisée[18]. Cette limite de 2 000 $, qui s'applique aux enfants de tout âge, est proportionnellement plus avantageuse pour les parents dont les enfants n'ont besoin de services de garde qu'avant et après l'école, car ces derniers fréquentent l'école à temps plein, que pour les parents d'enfants plus jeunes.
2) Les familles qui paient des frais pour plus de quatre enfants sont défavorisées par la limite familiale maximum.
3) La limite de 2 000 $ décourage les parents de choisir des services de meilleure qualité, dont le prix est plus élevé. Plus les frais par enfant sont élevés, plus le pourcentage remis par la déduction est faible.
4) Pour ce qui est des familles qui ont plusieurs enfants et qui gagnent des revenus relativement élevés, la solution la plus avantageuse qui s'offre aux parents est celle des soins à domicile. En effet, une famille qui compte quatre enfants peut déduire de l'impôt les services d'une gouvernante travaillant à temps plein, à condition qu'elle surveille au moins les enfants. Même si les services à domicile peuvent être excellents, ils sont fournis la plupart du temps par des travailleurs non qualifiés que l'on engage pour accomplir des tâches ménagères et fournir des services de garde. La limite décourage donc fortement certaines familles de recourir à des services de meilleure qualité à domicile ou à l'extérieur du foyer.

Règle des deux tiers du revenu gagné

La loi stipule que, dans une famille biparentale, la déduction doit être demandée par le conjoint qui a touché le revenu le plus bas. Avant 1983, c'était à la mère qu'il appartenait de demander la déduction. Bien que la nouvelle règle élimine de l'article en question les mesures discriminatoires fondées sur le sexe, elle veille aussi à ce que l'on accorde à chaque famille le plus petit avantage fiscal possible.

Une autre limite prévoit que la déduction demandée ne peut excéder les deux tiers du *revenu gagné* (revenu tiré d'un emploi ou de l'exploitation d'une entreprise) par le demandeur. Sans cette restriction, les familles à revenu élevé, qui partagent leur revenu de placement pour fins d'impôt et où un seul des conjoints touche un revenu, pourraient se prévaloir de la déduction. Le fait d'exiger que la déduction soit soustraite du revenu

gagné garantit donc que seuls les contribuables salariés ou exploitant une entreprise peuvent réclamer la déduction. La justification de la limite des deux tiers est bien moins claire. Normalement, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est permis de demander une déduction complète, même si celle-ci est supérieure au revenu total du contribuable.

Ces limites pénalisent les familles où l'un des conjoints, que ce soit de façon régulière ou intermittente, ne gagne qu'un revenu très modique. Ces mesures touchent principalement les femmes qui travaillent à temps partiel et dont les gains sont faibles, les gens d'affaires qui subissent des pertes commerciales à court terme et les agriculteurs qui subissent une perte de revenus ou traversent une période de faibles revenus. Même si les personnes qui travaillent à temps partiel paient peut-être moins de frais de garde d'enfants que celles qui travaillent à temps plein, les gens d'affaires ou les agriculteurs qui ont subi une perte ont peut-être été obligés au cours de l'année de confier leurs enfants à une garderie pendant toute la journée, sans égard à leurs difficultés financières. Même si l'autre conjoint a gagné un revenu, aucune déduction n'est permise, car seul le conjoint dont le revenu est le moins élevé peut se prévaloir de la déduction.

> *J'ai également découvert que les règles fiscales portent préjudice aux femmes qui ont un emploi, ce qui est mon cas — mon mari est vendeur à la commission, et il n'a pas gagné beaucoup d'argent l'année dernière. Comme j'ai gagné plus que lui, je n'ai pas eu le droit de déduire les frais de garde d'enfants, car cela doit être fait par celui des deux conjoints qui gagne le montant le moins élevé (habituellement la femme ?). Toutefois, mon mari, qui est vendeur et qui doit payer ses propres dépenses (automobile, assurances, essence, etc.), avait droit à plus de déductions qu'il ne lui en fallait pour son maigre salaire. Par conséquent, je n'ai pu déduire les frais de garde d'enfants pour l'année.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Montréal (Québec)*

> *Si, une année donnée, un agriculteur subit une perte, même s'il a travaillé pendant de longues heures chaque jour, il ne peut déduire un sou pour les fais de garde d'enfants. Il ne peut reporter les frais à une autre année. Il perd tout simplement l'avantage fiscal que procure le paiement de frais de garde d'enfants. . .*
>
> *Nous n'avons pas engagé de gardienne cet automne. Après l'école, mes enfants de cinq et six ans reviennent dans une maison vide. Je m'inquiète de ce qu'ils font. Mais pas Marc Lalonde.*
>
> *Nom confidentiel*
> *Brad'Or (Nouvelle-Écosse)*

En outre, lorsque d'autres familles d'agriculteurs qui exploitent avec succès une ferme font l'erreur de ne pas verser de salaire à l'épouse qui participe elle-même à l'entreprise, elles perdent non seulement les avantages fiscaux associés au partage des revenus, mais aussi le droit de demander une déduction pour frais de garde d'enfants.

Services de garde assurés par des membres de la famille

La restriction qui s'applique au fait de recourir aux services de certains membres de la famille âgés de moins de 21 ans exerce une discrimination à l'endroit de contribuables qui ont légitimement engagé de telles personnes pour prendre soin de leurs enfants. Elle décourage aussi les contribuables de recourir aux services de membres de la famille de moins de 21 ans.

Par ailleurs, cet article de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, comme de nombreux autres, applique aux couples mariés des règles strictes que les couples vivant en union libre peuvent être capables de contourner avec succès. Dans le cas des couples vivant en union libre, le conjoint qui gagne le revenu le plus élevé peut, dans certaines circonstances, se prévaloir de la déduction. Cette personne peut aussi, et là encore dans certaines circonstances, payer son conjoint pour les services de garde et réclamer la déduction, option dont ne bénéficient pas les couples mariés.

Déductions demandées par les couples étudiant-travailleur

Avant que l'on modifie la Loi en 1983, un père de famille ne pouvait se prévaloir de la déduction que si son conjoint était absent du foyer par suite de décès, de divorce ou de maladie. Les mères de famille n'étaient pas soumises à la même restriction. Par conséquent, les femmes qui avaient un emploi et dont le conjoint était aux études (ou en chômage) pouvaient se prévaloir de la déduction, mais aucune demande ne pouvait être faite si les rôles étaient inversés.

> *. . .Si je m'étais trouvé un travail pour aider mon mari à suivre des études plus poussées, et si, de ce fait, j'avais placé mes enfants dans un service de garde quelconque, j'aurais pu déduire tous les frais de garde de mon revenu brut. Mais comme c'est le contraire qui s'est produit, c'est-à-dire que c'est moi qui suis retournée à l'université et qu'il a fallu, de ce fait, payer des frais de garde d'enfants, PAS UN SOU de cet argent, soit plus de 300 $ par mois, n'a pu être déduit. Le ministère du Revenu voulait que je reste à la maison !*
>
> *Phyllis Coolen*
> *Lunenburg (Nouvelle-Écosse)*

Depuis l'année 1983, dans les familles où l'un des conjoints travaille et l'autre étudie, celui qui touche le revenu le plus élevé peut se prévaloir de la déduction. Cependant, le conjoint qui étudie doit fréquenter à plein temps un établissement d'enseignement désigné. Par conséquent, si l'un des conjoints travaille à plein temps et l'autre étudie à plein temps, le premier peut se prévaloir de la déduction. Cependant, si l'étudiant fréquente un établissement d'enseignement à temps partiel, une demande de déduction pour frais de garde ne peut être présentée que si l'étudiant touche aussi des gains d'emploi dont il peut soustraire la déduction.

Avantages et désavantages de la déduction pour frais de garde d'enfants

Dans la plupart des provinces et territoires au Canada, la déduction pour frais de garde d'enfants est la seule mesure d'aide financière dont disposent les familles qui touchent des revenus supérieurs aux niveaux de

l'aide sociale. Comme il est envisagé de mettre sur pied un système de garde d'enfants qui répondrait aux besoins actuels des familles canadiennes, le Groupe d'étude a dû se demander si la déduction, ou une autre forme quelconque d'allégement fiscal accordé aux parents, est la meilleure façon d'aider les familles à supporter les dépenses qu'elles engagent pour la garde de leurs enfants et de favoriser la création d'un réseau de services de garde de bonne qualité dans tout le pays.

Dans les lettres que nous ont adressées des parents, nous avons noté que leurs plaintes portaient souvent sur les points suivants : les restrictions imposées à l'utilisation de la déduction, y compris, en particulier, l'impossibilité d'obtenir des reçus des gardiennes travaillant dans une « semi-clandestinité », ainsi que la faible valeur de la déduction par rapport aux coûts réels des services de garde. Certains parents ont recommandé que l'on augmente la déduction maximale autorisée ou que l'on élimine l'exigence de la production de reçus. Au chapitre 13 du présent rapport, nous traiterons des avantages et des désavantages de la déduction pour frais de garde d'enfants dans le contexte de l'établissement d'un nouveau système de garde pour les enfants du Canada et leurs parents.

Régime d'assistance publique du Canada

En vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral partage avec les gouvernements des provinces et des territoires le coûts de la prestation de services de garde subventionnés aux familles « dans le besoin » ou « qui le deviendront probablement ». Les deux niveaux de gouvernement supportent à parts égales le coût de la prestation de ces services subventionnés. La contribution effectuée par le gouvernement fédéral au titre de ce programme a été de 90 millions de dollars pour l'année financière 1984-1985[19].

Le RAPC est simplement un mécanisme de partage des frais. Les règles qui régissent l'admissibilité à une aide, le niveau des subventions versées et le nombre de places subventionnées disponibles chaque année sont tous déterminés par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Cependant, si l'objectif du programme est de faire supporter par le gouvernement fédéral la moitié des dépenses qu'effectuent les gouvernements provinciaux ou territoriaux pour les services de garde d'enfants destinés aux familles à faible revenu, à cause de plusieurs caractéristiques de conception du RAPC, le gouvernement fédéral contribue en fait à moins de 50 % de ces dépenses dans plusieurs provinces.

Nous examinerons plus loin les répercussions du Régime d'assistance publique du Canada sur les programmes provinciaux et territoriaux d'aide aux familles à revenu modique, et nous décrirons en même temps ces programmes.

Allocations pour personnes à charge d'EIC

Emploi et Immigration Canada accorde une allocation pour personnes à charge aux stagiaires qui suivent des cours approuvés dans un collège communautaire (CÉGEP) ou une école de métiers, afin de les aider à supporter les frais entraînés par la garde de leurs enfants. L'allocation versée en 1985 était de 75 $ par semaine pour chaque enfant de moins de

11 ans et pour chaque enfant infirme dont il fallait s'occuper pendant quatre heures ou plus chaque jour.

En tout, 16,9 millions de dollars ont été dépensés dans le cadre de ce programme en 1984-1985[20], ce qui représente une très petite partie des dépenses que le gouvernement fédéral a effectuées cette année-là au titre des services de garde d'enfants. Environ 12 377 stagiaires suivant des cours parrainés par EIC ont bénéficié de ce programme en 1984-1985, et 90 % d'entre eux étaient des femmes. Même si les dépenses totales sont peu élevées, l'allocation pour personne à charge est considérée comme un élément important des efforts que déploie le gouvernement pour permettre à un plus grand nombre de femmes d'avoir accès aux possibilités de formation.

Services de garde d'enfants dans les réserves indiennes

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord finance dans une certaine mesure les garderies établies dans les réserves indiennes[21]. La plupart des fonds sont alloués à des réserves de l'Ontario, où, en vertu des clauses d'une entente de 1965, le gouvernement fédéral a convenu de partager les dépenses effectuées par la province pour fournir des services de garde et d'autres services sociaux dans les réserves indiennes.

En Ontario, le ministère des Affaires indiennes et du Nord fournit une subvention de démarrage, équivalant à 20 % des coûts prévus pour la première année, à toute bande désireuse de mettre sur pied une garderie. La province rembourse à cette dernière 80 % de ses frais de fonctionnement, et la province reçoit à son tour du Ministère le remboursement de 95 % de ses dépenses. Les dépenses totales que le Ministère a effectuées pour les services de garde dans la région de l'Ontario se sont élevées à 2,2 millions de dollars en 1984-1985.

À l'extérieur de l'Ontario, le ministère des Affaires indiennes et du Nord finance un petit nombre de programmes de garde d'enfants dans les réserves indiennes, et ce, à même la partie discrétionnaire du budget des programmes sociaux de chaque région. Le Ministère finance ainsi quatre garderies en Colombie-Britannique (dont une à Last Post, dans le nord de la Colombie-Britannique), une proportion inconnue, mais restreinte, des 16 garderies en Alberta, une des quatre garderies au Manitoba et une au Québec. Il n'existe pas de garderies dans les réserves de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve. Lorsque le Ministère verse des fonds, ceux-ci sont habituellement importants, équivalant souvent à 80 % des frais d'exploitation. En 1984-1985, les dépenses totales qu'a effectuées le Ministère pour les garderies situées è l'extérieur de l'Ontario étaient de 305 540 $.

La même année, quatre bandes ont financé le fonctionnement de leurs garderies à l'aide de subventions octroyées dans le cadre du Programme Services Canada, que parraine Emploi et Immigration Canada (trois au Manitoba et une au Yukon). Ces subventions finançaient à 100 % la première année de fonctionnement, pour ensuite diminuer à 60 % la deuxième année et à 30 % la troisième année. Lorsqu'a pris fin la subvention qu'elle recevait du Programme Services Canada, la bande Champagne/Aishihik de Haines Junction, au Yukon, a dû fermer, au courant de l'été 1985, une garderie qui, ouverte quatre ans plus tôt, fonctionnait de façon très efficace. La bande avait été incapable de

trouver une autre source de financement ou d'engendrer suffisamment de recettes en percevant les paiements des utilisateurs pour continuer d'offrir ce service.

Dans la plupart des provinces, les garderies installées dans les réserves indiennes ne sont pas autorisées par la province et ne reçoivent pas d'aide financière de la part de cette dernière. Cependant, le gouvernement de l'Alberta offre à ces garderies les mêmes subventions de fonctionnement qu'à toute autre garderie de la province, à condition qu'elles satisfassent aux normes provinciales. Plusieurs bandes ont déterminé que le fait de ne pas disposer d'un bâtiment satisfaisant aux règlements de l'Alberta les a empêchées de bénéficier de cette aide. En 1984-1985, 7 des 16 garderies installées dans les réserves indiennes de l'Alberta ont reçu une aide financière de la province.

Même s'il n'existe pas à proprement parler de garderies dans les réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, cette province finance cependant deux centres de développement familial et infantile, en vertu des clauses de l'Entente Canada-Nouveau-Brunswick sur le bien-être des enfants indiens (Canada-New-Brunswick Indian Child Welfare Agreement). Ces centres offrent aux mères et à leurs enfants des programmes qui se composent d'activités enrichissantes auxquelles prennent part les enfants dans le cadre d'une prématernelle, pendant que les parents participent à des ateliers sur la parentalité.

Dépenses du gouvernement fédéral au titre des prestations pour enfants

Outre les programmes indiqués au tableau 8.1, le gouvernement fédéral aide les familles comptant des enfants par l'entremise de trois programmes réunis sous le nom de *Système des prestations pour enfants*. À la suite d'un processus de consultation, le ministre des Finances a annoncé dans le discours du budget de mai 1985 que le gouvernement avait l'intention de modifier en profondeur ce système.

Le *Système des prestations pour enfants* a subi de nombreuses transformations depuis que la première exemption d'impôt pour enfants a été introduite en 1918. L'exemption elle-même a été, de diverses façons, haussée, remplacée par un crédit d'impôt, abolie, réintroduite, indexée sur l'Indice des prix à la consommation désindexée, et est aujourd'hui partiellement indexée. L'*allocation familiale* a été introduite, haussée, imposée, indexée, désindexée, indexée de nouveau, diminuée, limitée à 6 % d'indexation en 1983 et à 5 % en 1984, réindexée, et finalement, partiellement désindexée. Un *crédit d'impôt* pour enfants a été introduit en 1977; celui-ci a été haussé, et est devenu remboursable et fondé sur le revenu en 1978; il a été haussé de nouveau dans les budgets de 1982 et 1985, et l'examen du revenu a tout d'abord été indexé, ensuite bloqué et finalement réduit.

Les trois éléments du système des prestations pour enfants, tels qu'ils se présentaient au premier semestre de 1985, ont été décrits de la manière suivante dans un document de consultation diffusé par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, en janvier de la même année.

Allocations familiales

Le Programme fédéral des allocations familiales est un programme universel qui verse chaque mois un montant à

toutes les familles qui ont à leur charge des enfants de moins de 18 ans. Les prestations sont habituellement remises à la mère. Les paiements sont imposables et indexés annuellement sur le coût de la vie. En 1985, les allocations familiales s'élevaient à 31,27 $ par enfant par mois, sauf au Québec et en Alberta.

Comme les allocations familiales sont imposables, elles engendrent des recettes fiscales pour le gouvernement fédéral et les provinces qui ont conclu des ententes de perception d'impôt. Le Québec perçoit ses propres impôts provinciaux sur le revenu et n'impose pas les allocations familiales.

Crédit d'impôt pour enfants

Le crédit d'impôt pour enfants est un crédit d'impôt remboursable, fondé sur le revenu. En 1985, il versera aux familles dont le revenu familial se situe en deçà de 26 330 $ la somme de 367 $ par enfant pour l'année d'imposition 1984. Les prestations sont réduites de 5 $ pour chaque tranche de 100 $ de revenu familial qui excède le plafond de 26 330 $, de sorte que pour une famille qui compte deux enfants, les prestations cessent d'être versées lorsque le revenu atteint environ 41 000 $. La valeur du crédit est indexée annuellement, bien que le niveau de revenu à partir duquel les prestations commencent à diminuer soit bloqué à 26 330 $.

Comme le crédit est remboursable, il peut être déduit des impôts fédéraux qui seraient autrement payables. Lorsque la valeur du crédit dépasse l'impôt fédéral à payer, l'excédent est versé directement à celui qui a produit la déclaration d'impôt. Les prestations sont remises par l'entremise du système d'impôt, sous la forme d'un paiement unique, versé à l'époque de la déclaration d'impôt sur le revenu, au parent qui touche les chèques d'allocations familiales. Comme il s'agit d'un crédit fédéral, il n'a aucune incidence sur les recettes provinciales.

Exemption d'impôt pour enfants

L'exemption d'impôt pour enfants permet de déduire un montant du revenu imposable pour le compte d'un enfant à charge[22]. À l'heure actuelle, l'exemption est de 710 $ par enfant de moins de 18 ans et n'est plus indexée sur le coût de la vie. Le parent qui demande l'exemption doit déclarer les allocations familiales comme revenu. L'objet initial de cette disposition était de permettre que l'on traite de façon équitable, par l'entremise du système fiscal, les contribuables ayant ou n'ayant pas d'enfants.

L'exemption permet non seulement de réduire les impôts fédéraux à payer mais, en raison des ententes de perception d'impôt passées avec toutes les provinces, sauf le Québec, elle réduit aussi les impôts provinciaux dans ces provinces.

Les dépenses que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont effectuées au titre de ces trois mesures en 1984-1985 étaient les suivantes :

TABLEAU 8.3

Système des prestations pour enfants (1984-1985)

	Dépenses du gouvernement fédéral			Dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux
	Dépenses directes (millions $)	Dépenses (ou recettes) fiscales (millions $)	Dépenses nettes (millions $)	Dépenses (ou recettes) fiscales (millions $)
Allocations familiales	2 360	(450)	1 910	(173)
Exemption d'impôt pour enfants		860	860	330
Crédit d'impôt pour enfants		1 325	1 325	
Totaux	**2 360**	**1 735**	**4 095**	**157**

Source : Santé et Bien-être social Canada.

Le *système des prestations pour enfants* a donc coûté 4 milliards de dollars au gouvernement fédéral en 1984-1985 (et un montant supplémentaire de 157 millions de dollars aux provinces), soit environ 10 % des dépenses que le gouvernement fédéral a effectuées au cours de la même année pour l'*ensemble de ses mesures de protection sociale*. Les autres grands secteurs de dépenses du gouvernement fédéral dans le cadre des programmes sociaux comprennent la santé et l'enseignement postsecondaire (14 milliards de dollars), les prestations versées aux personnes âgées (11,8 milliards de dollars), les prestations d'assurance-chômage complémentaires, fondées sur le taux régional de chômage, et les prestations spéciales destinées aux pêcheurs (2,9 milliards de dollars), ainsi que le logement (1,5 milliard de dollars)[23].

Ces paiements qui sont alloués aux parents au nom des enfants représentent une dépense annuelle moyenne de 620 $ par enfant pour les 6,6 millions d'enfants âgés de moins de 18 ans qui vivent au Canada; selon une estimation du conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, ce montant représente 17 % du coût de base de l'éducation d'un enfant, exclusion faite des frais de garde[24]. Le Conseil a estimé que pour subvenir aux besoins essentiels d'un enfant, depuis la naissance jusqu'à l'âge de 18 ans, il en coûte 66 500 $ (en dollars de 1984) aux familles qui ne paient pas de services de garde, et 106 800 $ à celles qui en paient. Le Conseil a indiqué que chez les familles qui ne paient pas de services de garde, ces dépenses augmentent selon l'âge de l'enfant, depuis un minimum de 2 044 $ pour la première année de vie de l'enfant jusqu'à 3 782 $ pour les garçons de 16 à 18 ans. Chez les familles qui paient des services de garde, c'est l'inverse qui se produit : les dépenses initiales sont élevées (plus de 6 000 $ par année pour un enfant d'âge préscolaire) et baissent ensuite à un montant de 3 500 $ à 3 700 $ par enfant à l'âge de l'adolescence. Le *Système des prestations pour enfants* et les dépenses qu'effectue le gouvernement pour les services de soins aux enfants fournissent donc ensemble, aux familles qui doivent

payer des services de garde, des prestations équivalant à moins de 12 % de ce que cela leur coûte pour élever leurs enfants chaque année.

Dans le Budget de 1985, le *système des prestations pour enfants* sera modifié de la manière suivante :

1) augmentation sensible du crédit d'impôt pour enfants au cours des trois prochaines années (de 384 $ en 1985 à 524 $ en 1988), mais abaissement du plafond (de 26 330 $ en 1985 à 23 500 $ en 1986), de sorte que moins de familles y soient admissibles ;
2) réduction de près de moitié de l'exemption d'impôt pour enfants au cours des quatre prochaines années, de manière à atteindre un niveau égal à celui des allocations familiales (environ 375 $) ; et
3) indexation partielle des trois éléments du système : les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt pour enfants (y compris le plafond de ce dernier).

La proposition visant à remplacer par une mesure d'indexation partielle l'indexation complète des exemptions d'impôt personnel et des paliers d'imposition, ainsi que des allocations familiales et des prestations destinées aux personnes âgées, était un élément marquant du Budget de 1985. Cette mesure aura un double effet : elle réduira sensiblement les dépenses du gouvernement à l'égard des programmes sociaux et elle augmentera ses recettes. Les augmentations futures des dépenses fiscales et des prestations à caractère social seront limitées chaque année au pourcentage qui dépasse un taux d'inflation de 3 %. En d'autres termes, si, dans une année donnée, le taux d'inflation est de 4 %, les allocations familiales augmenteront de 1 %. Si le taux d'inflation est de 3 %, le montant du chèque d'allocations familiales ne changera pas, tandis que le pouvoir d'achat de ce chèque diminuera de 3 %. Si cette proposition est retenue, la valeur réelle des prestations « partiellement indexées » diminuera à la longue ; en même temps, les impôts sur le revenu des particuliers augmenteront à cause de la désindexation partielle du système d'impôt sur le revenu des particuliers. Les familles qui ont des enfants perdront un montant estimatif de 1,9 milliard de dollars en prestations entre les années 1985 et 1989[25].

Il était proposé dans les documents du Budget de continuer à indexer entièrement le *supplément de revenu garanti* que touchent les personnes âgées démunies du Canada, mais de n'indexer que partiellement le *crédit d'impôt pour enfants*, les *allocations familiales*, l'*exemption d'impôt pour enfants* et la *prestation universelle de la sécurité de la vieillesse*. Les personnes âgées du Canada ont immédiatement pris conscience des répercussions du projet de désindexation partielle sur leur propre situation et, en exerçant des pressions efficaces, elles ont persuadé le gouvernement de continuer à indexer entièrement la *prestation universelle de la sécurité de la vieillesse*, de même que le *supplément de revenu garanti*, qui repose sur un examen des ressources. Les autres groupes ont été plus lents à réagir. Cependant, en juillet 1985, le Conseil national du bien-être social a publié un rapport où l'on tire la conclusion que même si le Budget réoriente les prestations pour enfants des familles à revenu élevé vers les familles à revenu modique, une fois les changements introduits « même les parents les plus pauvres recevront moins que ce que leur procurerait le système actuel. Entre-temps, de nombreuses familles à revenu modique et toutes les familles à revenu moyen verront leurs prestations pour enfants diminuer à partir de 1986 »[26].

Les changements qui sont survenus depuis les dernières années ont grandement modifié le caractère du *Système de prestations pour enfants*. Les Budgets de 1982 et de 1985 ont tous deux diminué considérablement les sommes totales déboursées par le gouvernement au titre des prestations pour enfants. Une fois que les propositions du Budget de 1985 seront appliquées, le système fournira principalement des prestations pour enfants aux familles pauvres, et des prestations nettes purement symboliques aux familles à revenu moyen et élevé. Le concept sur lequel semble maintenant reposer le *Système des prestations pour enfants* est que les enfants sont un *bien de consommation privé* des parents. Selon ce concept, le système de transfert d'impôt devrait essentiellement traiter les familles à revenu moyen et élevé qui ont des enfants de la même façon que celles qui font l'acquisition d'un animal domestique ou d'une seconde automobile.

Le Groupe d'étude s'oppose fondamentalement à cette façon de considérer la politique familiale, ainsi qu'au démantèlement graduel du système universel des prestations pour enfants qui se produit depuis quelques années. Même si nous reconnaissons qu'il était nécessaire d'augmenter les prestations destinées aux familles à revenu modique qui ont des enfants, il n'aurait pas fallu prendre cette mesure aux dépens d'autres familles. Les propositions budgétaires de 1985 réduisent les prestations déjà insuffisantes versées aux familles à revenu moyen à un niveau qui ne représente qu'une reconnaissance symbolique de tout ce que cela coûte pour élever un enfant aujourd'hui et de la contribution directe que font les parents, en élevant leurs enfants, au bien-être futur de notre économie et de notre société.

Bien que les trois éléments du *Système des prestations pour enfants* aident effectivement de façon générale les familles qui ont des enfants, ils n'ont pas été conçus pour compenser les frais encourus par les parents pour les services de garde et ne contribuent pas à le faire. Le fait de venir en aide aux familles en créant un système approprié de services de garde d'enfants atténuerait cependant certaines des difficultés qu'occasionne un système inadéquat de prestations pour enfants.

DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX POUR LES SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont la responsabilité première de concevoir et de fournir des services sociaux, et cela comprend les services de soins aux enfants. C'est au moyen de cinq grands types de mesures que ces gouvernements soutiennent financièrement les services de soins aux enfants : 1) des mesures d'allégement fiscal ; 2) des services subventionnés pour les familles à revenu modique ; 3) des subventions de fonctionnement ; 4) des subventions pour lancer une garderie ou pour effectuer des réparations ; et 5) des subventions pour les services destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux. Nous examinerons en détail dans les paragraphes qui suivent la mesure qui occasionne les plus fortes dépenses, soit les subventions pour la garde des enfants ; nous décrirons de façon beaucoup plus succincte les autres formes de financement[27]. En 1984-1985, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont dépensé un total de 326

millions de dollars pour ces mesures de financement des services de garde d'enfants, comme l'indique le tableau 8.6.

Mesures d'allégement fiscal

Nous avons décrit dans une section antérieure du présent chapitre les contributions qu'effectuent les gouvernements provinciaux et territoriaux en ce qui concerne la déduction pour frais de garde d'enfants. En résumé, à cause de la manière dont est structuré le système de l'impôt sur le revenu, neuf gouvernements provinciaux et les deux gouvernements territoriaux perdent des recettes fiscales par suite des demandes de déduction pour frais de garde d'enfants. Une déduction diminue le revenu imposable, ce qui réduit l'impôt fédéral à payer et, étant donné que les impôts provinciaux sont perçus (dans ces 11 provinces et territoires) en proportion des impôts fédéraux, cela réduit également les recettes fiscales des provinces et des territoires. Les dépenses fiscales effectuées en 1984 par ces neufs gouvernements provinciaux et ces deux territoires pour la déduction pour frais de garde d'enfants sont évaluées à 59 millions de dollars, soit 28 % des dépenses totales faites par ces gouvernements au titre de la garde d'enfants.

Les résidants du Québec remplissent deux déclarations d'impôt sur le revenu. Les parents qui paient des frais de garde d'enfants peuvent demander la déduction de 2 000 $ pour frais de garde d'enfants dans leur déclaration fédérale d'impôt sur le revenu, au même titre que tout autre contribuable canadien. Dans la déclaration provinciale d'impôt sur le revenu, les résidants du Québec ont le choix de demander une déduction de 2 000 $ pour chaque enfant (jusqu'à concurrence de 6 000 $ par famille), ou un crédit d'impôt (appelé allocation de disponibilité) de 300 $ pour le premier enfant, de 200 $ pour le deuxième et de 100 $ pour chaque enfant suivant ayant moins de six ans. On estime que les dépenses fiscales engagées par le gouvernement québécois pour cette déduction se sont élevées à 23 millions de dollars en 1984. Un montant additionnel de 57 millions de dollars, sur le montant total de 132 millions de dollars que coûte l'allocation de disponibilité, peut être attribué aux familles du Québec qui ont assumé les frais de garde pour leurs enfants. Le gouvernement québécois a donc fourni un montant total de 80 millions de dollars, ou 67 % des dépenses de la province pour les services de garde d'enfants, sous la forme d'un allégement fiscal accordé aux parents[28].

À compter de 1986, les familles québécoises qui paient pour faire garder leurs enfants auront le droit de se prévaloir d'une déduction de 3 510 $ par enfant de moins de 6 ans et de 1 755 $ par enfant de 6 à 11 ans. Ces limites seront indexées et passeront à 3 640 $ et 1 820 $ en 1987 et, ensuite, à 3 770 $ et 1 885 $ en 1988. La demande de déduction pour frais de garde que présente la famille ne peut dépasser 40 % du revenu net d'emploi du conjoint qui a gagné le revenu le plus bas, et ce, dans le cas d'un enfant ; cette proportion est de 80 % pour deux enfants et de 100 % pour trois enfants ou plus. Le gouvernement du Québec autorisera aussi le conjoint qui a gagné le revenu le plus élevé à demander la déduction, ce qui entraînera un transfert d'avantages fiscaux des femmes vers les hommes. Le choix entre l'allocation de disponibilité et la déduction pour frais de garde sera maintenu, mais on peut s'attendre à ce qu'un nombre accru de parents demandent la déduction, à la fois parce

que les plafonds ont été relevés et que dorénavant le conjoint qui a gagné le revenu le plus élevé peut se prévaloir de la déduction. Le coût des déductions augmentera, ce qui aura pour effet qu'une plus grande proportion des dépenses de la province dans ce domaine prendront la forme d'allégement fiscal.

Services de garde subventionnés pour les familles à revenu modique

Chaque province et territoire offre des subventions pour aider les familles à revenu modique à faire garder leurs enfants. Le niveau des subventions ainsi offertes et le nombre de places subventionnées fournies sont fixés par les gouvernements provinciaux et territoriaux, suivant leurs priorités respectives. En vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral offre de partager la moitié des dépenses, de quelque niveau que ce soit, qu'engagent les gouvernements provinciaux ou territoriaux et qui favorisent les familles « dans le besoin » ou « qui le deviendront probablement ». Toutefois, comme nous le verrons dans la présente section, à cause de plusieurs caractéristiques liées à la conception du RAPC, les provinces ne peuvent pas toutes soumettre au partage des frais la totalité des dépenses qu'elles effectuent pour le compte des familles à faible revenu à l'intérieur de leurs frontières.

Conditions d'admissibilité à l'aide offerte

L'admissibilité aux services de garde subventionnés est déterminée au moyen d'un examen du revenu ou des besoins que fixe chaque gouvernement provincial et territorial. Le tableau 8.4 montre les niveaux de revenu familial net en vertu desquels les familles avaient droit à des subventions totales et partielles dans chaque province et territoire au cours du dernier trimestre de 1984.

L'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest se servent d'un *examen des besoins* pour déterminer qui est admissible aux services subventionnés. Cet examen tient compte des exigences budgétaires du demandeur, ainsi que du revenu et des ressources dont dispose la famille pour répondre à ces exigences. Tout surplus du budget familial est affecté aux frais de garde d'enfants, la subvention comblant en tout ou en partie la différence. Des lignes de conduite fédérales énoncent les critères généraux que la province ou le territoire doivent observer au moment d'établir un examen des besoins afin de pouvoir bénéficier des mesures fédérales de partage des frais prévues par le RAPC. Pour déterminer l'admissibilité aux services de garde d'enfants, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest se servent d'un examen des besoins moins sévère que celui qu'ils utilisent pour déterminer l'admissibilité à l'aide sociale (bien-être social).

Les neuf autres provinces et le Yukon appliquent un *examen du revenu* pour déterminer l'admissibilité aux services de garde subventionnés. Contrairement à l'examen des besoins, cet examen ne porte que sur le revenu familial; les subventions sont accordées aux familles dont les revenus se situent en deçà d'un certain niveau. Le niveau de revenu en vertu duquel les familles sont admissibles à des services subventionnés varie considérablement selon la province ou le territoire. Dans neuf des dix administrations qui appliquent un examen du revenu, un parent vivant seul avec deux enfants n'avait droit à la pleine subvention que si le *revenu net*

de la famille était inférieur à 1 200 $ par mois (revenu brut annuel de 15 500 $); dans sept administrations, la limite était inférieure à 1 000 $ par mois (revenu brut annuel de 12 100 $). À Terre-Neuve, l'examen du revenu que l'on appliquait avant 1985 était si sévère qu'un parent vivant seul, travaillant à temps plein et touchant le salaire minimum n'avait pas droit à la subvention entière. Depuis le 1er septembre 1985, Terre-Neuve a haussé la limite : un parent vivant seul avec deux enfants et touchant un revenu net mensuel de 777 $ est devenu admissible à la subvention entière[29]. Parmi toutes les provinces qui appliquent un examen du revenu, c'est la Saskatchewan qui a les limites les plus généreuses. Dans cette

TABLEAU 8.4

Revenus mensuels nets déterminant l'admissibilité aux services de garde subventionnés en 1984

Province et territoire	Famille monoparentale Un enfant ($)	Famille monoparentale Deux enfants ($)	Famille biparentale Un enfant ($)	Famille biparentale Deux enfants ($)
Colombie-Britannique	875/1315	1005/1853	1005/1445	1105/1953
Alberta	1130/1461	1250/1821	1330/1651	1430/1991
Saskatchewan	1640/2560	1740/3580	1640/2560	1740/3580
Manitoba	960/1556	1138/2330	1138/1734	1316/2508
Ontario*	1407/1740	1571/2237	1781/2114	1904/2570
Québec	925/1633	975/2475	1025/1733	1075/2575
Nouveau-Brunswick	832/1322	880/1844	920/1410	971/2121
Nouvelle-Écosse	980/1407	1040/1467	999/1467	1059/1527
Île-du-Prince-Édouard	740/1260	960/1480	960/1480	1080/1600
Terre-Neuve	410/950	430/970	430/970	470/1010
Territoires du Nord-Ouest*	1303/1743	1406/2286	1406/1846	1500/2380
Yukon**	1010/1501	1100/2091	1180/1671	1290/2281

Source : Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

Notes : Les revenus nets présentés dans ce tableau sont les revenus familiaux, déduction faite des retenues obligatoires (impôt sur le revenu, assurance-chômage et Régime de pensions du Canada/Régime des rentes du Québec).

Dans chaque colonne, le premier chiffre représente le plafond en deçà duquel les familles étaient admissibles à la pleine subvention et le second est le seuil de non-admissibilité. Les familles dont le revenu net se situait dans cette fourchette étaient admissibles à une subvention partielle en 1984. Celles dont le revenu était supérieur au seuil de non-admissibilité n'avaient droit à aucune subvention. Ces plafond et seuil de non-admissibilité étaient en vigueur au mois de décembre 1984.

*L'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest appliquent un examen des besoins. Dans les deux cas, nous avons supposé que les dépenses de la famille sont égales aux subventions maximales prévues par les examens pour les demandeurs « ordinaires ».

**Les limites de revenu supérieur s'appliquent aux régions du Territoire qui sont extérieures à celles de Whitehorse.

province, les familles monoparentales qui comptaient deux enfants étaient admissibles en 1984 à la subvention entière si leur revenu brut était inférieur à 20 880 $, et à une subvention partielle si leur revenu brut était inférieur à 42 960 $.

Les *lignes directrices fédérales relatives à la probabilité du besoin* fixent le revenu maximal des familles considérées comme étant probablement dans le besoin, et donc admissibles à des services de garde subventionnés dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral en vertu du RAPC. Le calcul est basé sur le niveau de revenu que procurent les prestations combinées de la sécurité de la vieillesse (SV) et du supplément de revenu garanti (SRG), et des rajustements sont apportés pour tenir compte de la taille de la famille. Comme la SV et le SRG sont indexés sur l'Indice des prix à la consommation et rajustés trimestriellement, le revenu maximal que peuvent toucher les personnes qui ont le droit de bénéficier des services de bien-être social à frais partagés changent aussi chaque trimestre.

À l'instar des limites de revenu provinciales, les lignes directrices fédérales fixent deux limites de revenu pour chaque famille. Les familles dont le revenu est inférieur à la première limite (appelée *plafond*) sont admissibles à la subvention entière. Les familles qui gagnent un revenu supérieur à ce niveau peuvent être tenues de contribuer jusqu'à 50 % de tout revenu excédant le plafond fixé pour supporter le coût des services de garde d'enfants, et ce jusqu'à ce que le revenu familial atteigne la seconde limite (*seuil de non-admissibilité*), à partir de laquelle la subvention partielle cesse d'être versée. En décembre 1984, le gouvernement fédéral était prêt à partager les dépenses de services de garde

TABLEAU 8.5

Revenus nets des familles admissibles à des subventions dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral

Composition de la famille	Revenu mensuel maximum autorisé pour toucher la pleine subvention ($)	Niveau de revenu mensuel à partir duquel une subvention partielle n'est plus versée ($)
Famille monoparentale		
un enfant	1 836	2 754
deux enfants	2 142	3 213
Famille biparentale		
un enfant	2 142	3 213
deux enfants	2 448	3 672

Source : Direction générale des programmes des services sociaux, Santé et Bien-être social Canada.

Notes : Ces lignes de conduite étaient en vigueur au mois de décembre 1984. Les chiffres représentent les niveaux de revenu mensuel net de la famille après défalcation de l'impôt sur le revenu et d'autres retenues obligatoires (primes d'assurance-chômage et cotisations au Régime de pension du Canada/Régime des rentes du Québec). Chaque enfant de plus faisait augmenter la limite de 306 $ par mois.

Les revenus maximaux applicables entre les mois d'octobre et décembre pour 1985 étaient les suivants : 1 910 à 2 865 $ pour une famille monoparentale comptant un enfant ; 2 228 à 3 342 $ pour une famille monoparentale comptant deux enfants ; 2 228 à 3 342 $ pour une famille biparentale comptant un enfant ; 2 546 à 3 819 $ pour une famille biparentale comptant deux enfants.

fournis aux familles dont le revenu net était inférieur aux niveaux indiqués au tableau 8.5.

Comme on peut le constater en comparant les tableaux 8.4 et 8.5, aucune province ou aucun territoire n'applique un examen du revenu aussi généreux que celui qui est établi dans les lignes directrices du gouvernement fédéral. Ainsi, en décembre 1984, le gouvernement fédéral aurait partagé une subvention entière destinée à une famille monoparentale comptant deux enfants et gagnant un revenu net maximal de 1 836 $ par mois (revenu brut annuel de 20 500 $) et une subvention partielle pour les familles gagnant jusqu'à 2 754 $ (revenu brut annuel de 45 900 $). Dans neuf des dix administrations qui appliquent un examen du revenu, le revenu net maximal qui permettrait à une telle famille de toucher la pleine subvention était inférieur à 1 200 $ par mois, et les subventions partielles cessaient d'être versées dans le cas de dix provinces qui imposaient une limite de revenu égale ou inférieure à 1900 $ dans six des provinces. L'examen des besoins qui est appliqué en Ontario et au Yukon, même s'il est plus généreux que l'examen du revenu qu'emploient la plupart des autres administrations, ne l'est pas autant que ce qu'autoriseraient les lignes directrices fédérales. Le RAPC offre donc un moyen de faire partager par le gouvernement fédéral des subventions pour garde d'enfants destinées à une gamme plus étendue de familles canadiennes que celles qui sont actuellement admissibles à des services subventionnés.

L'examen du revenu et l'examen des besoins ont tous deux leurs avantages et leurs désavantages. L'examen du revenu est plus simple à administrer, plus facilement compris par les demandeurs et les administrateurs, et s'immisce beaucoup moins dans la vie privée des familles que l'examen des besoins. L'examen des besoins, pour sa part, peut tenir compte de circonstances ou de dépenses inhabituelles, évaluant ainsi de façon plus précise les besoins réels de chaque famille.

> *. . .mon mari est propriétaire d'un ranch. À cause de notre situation financière, je dois travailler pour être sûre que l'on a de quoi manger : je touche un revenu mensuel fixe. Je me suis renseignée auprès des Services sociaux sur les subventions offertes pour les familles à revenu modique qui font garder leurs enfants. Mon mari touche un revenu brut important, mais son revenu net est presque nul (150 $ par mois) ; à deux, nous gagnons à peine plus de 1 000 $ par mois. Ma demande de subvention a été refusée à cause du revenu brut de mon mari, sans que l'on ait considéré notre situation particulière ou notre revenu net (ce que j'appelle le revenu avec lequel nous vivons).*
>
> *Nom et lieu de résidence confidentiels*

Certaines provinces donnent la priorité à un ou plusieurs groupes admissibles de familles. Par exemple, la Colombie-Britannique accorde une certaine priorité aux parents célibataires. À l'Île-du-Prince-Édouard, les subventions sont destinées principalement aux familles monoparentales ; les enfants d'une famille biparentale ne sont admissibles que s'ils ont besoin de protection, s'ils sont handicapés physiquement ou mentalement, s'ils sont démunis sur le plan social ou culturel ou s'ils éprouvent des difficultés de développement.

Niveau d'aide accordé aux familles

Chaque territoire et province fixe la part des dépenses des services de garde d'enfants qu'il ou elle supportera pour les familles qui bénéficient de subventions. Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard octroient des subventions égales aux dépenses globales occasionnées par des services de garde fournis aux familles à faible revenu admissibles. En Ontario, alors que le gouvernement applique des directives qui ont tendance à éliminer des frais minimes, celui-ci accorde aux municipalités le droit de s'en prévaloir et la plupart d'entre elles le font. Dans le centre-ville de Toronto, par exemple, en 1984, des parents étant employés étaient admissibles à une pleine subvention, mais ils devaient cependant débourser de 22 $ à 33 $ par mois pour faire garder leur enfant.

Les sept autres provinces et les deux territoires fixent un plafond à l'aide accordée, et ce sont les parents qui assument la différence. Dans certaines administrations, la contribution des parents à faible revenu est très restreinte; dans d'autres, elle peut être importante. Les responsables d'une étude réalisée pour le compte du Groupe d'étude ont déterminé que, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Québec, les parents qui étaient admissibles à la subvention maximale en 1984 étaient tenus de payer respectivement 175 $, 149 $ et 139 $ par mois pour faire garder deux enfants[30]. Au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, les parents admissibles à la subvention maximale n'étaient tenus de contribuer respectivement que 20 $ et 26 $ par mois pour faire garder deux enfants. La subvention maximale versée au Nouveau-Brunswick en 1984 était suffisamment élevée pour que les familles dont les enfants étaient inscrits dans une garderie percevant des frais moyens bénéficient gratuitement des services. Les plafonds en Alberta se situaient également très près du prix moyen des services, mais cette province exige que les parents fassent une contribution minimum de 45 $ par famille par mois.

Champ d'application

La plupart des gouvernements des provinces et ceux des deux territoires limitent aussi le nombre de places qui seront subventionnées chaque année à l'intérieur de leurs frontières. Au Québec, le gouvernement ne limite pas le nombre de places subventionnées en soi, mais contrôle les dépenses en refrénant la croissance générale du système de services de garde autorisés.

Dans certaines provinces, la famille reçoit une subvention transférable ou un bon transférable, qui peuvent servir à obtenir des services de garde dans n'importe quel établissement autorisé approuvé. Dans d'autres, on alloue des places subventionnées à des garderies particulières ou à des garderies en milieu familial autorisées, et les familles « font la queue » pour obtenir les places disponibles dans ces endroits.

Dans presque chaque collectivité au Canada, le nombre de places subventionnées est extrêmement restreint; il n'est pas rare de voir des périodes d'attente d'un an ou plus. Selon une estimation produite pour le Groupe d'étude, moins de 20 % des enfants de moins de six ans qui vivaient dans une famille à double revenu ou une famille monoparentale dont le niveau de revenu était inférieur au seuil de non-admissibilité moyen des provinces ou des territoires ont effectivement bénéficié de services subventionnés en 1983[31]. Cette année-là, il y avait environ 70 000 places subventionnées dans tout le Canada, tandis que quelque 363 000 enfants

de moins de six ans vivaient dans des familles qui satisfaisaient aux critères d'admissibilité à des services subventionnés (revenu familial inférieur au seuil fixé et mère sur le marché du travail). Même si toutes les places subventionnées en 1983 avaient été réservées à ce groupe d'enfants — et nous savons que certaines d'entre elles étaient occupées par des enfants de 6 à 12 ans après l'école et d'autres par des enfants adressés par les services de bien-être à l'enfance qui estimaient que ceux-ci avaient besoin de protection — le nombre de places disponibles cette année-là n'aurait permis d'accueillir que moins d'un enfant sur cinq.

Conditions des mesures fédérales de partage des frais

Services de garde à but lucratif et non lucratif

Le financement des services de soins aux enfants par le gouvernement fédéral est assuré par l'entremise de deux séries de dispositions du Régime d'assistance publique du Canada : les *dispositions concernant l'aide sociale* et les *dispositions concernant les services de bien-être*. L'application de l'une ou l'autre de ces séries de dispositions a une influence sur les types de services dont les frais peuvent être partagés en vertu du Régime. Selon les dispositions concernant l'aide sociale, les provinces peuvent fournir une aide aux personnes qui, à la suite d'un examen des besoins, sont considérées comme étant dans le besoin. Le gouvernement peut acheter des services de garde d'enfants pour le compte du parent, ou le parent peut le faire en s'adressant à l'un quelconque des organismes approuvés par la province; ces derniers comprennent les garderies à but lucratif et celles à but non lucratif.

Les dispositions concernant les services de bien-être, pour leur part, aident les personnes dans le besoin et celles qui le deviendront probablement si l'aide ne leur est pas fournie, et ce, habituellement d'après les résultats d'un examen du revenu. Cet examen ne porte que sur le revenu de la famille; les subventions sont versées aux familles dont les revenus se situent en deçà d'un certain niveau. La subvention est versée directement à l'organisme que fréquente l'enfant. Les frais des services que fournit la province ou un organisme sans but lucratif peuvent être partagés par le gouvernement fédéral, contrairement aux services que fournit une garderie à but lucratif.

Au sein de chaque administration, les services de garde d'enfants peuvent être financés au moyen de l'une ou l'autre série de dispositions ou d'une combinaison des deux. Les dispositions concernant l'aide sociale sont appliquées dans toutes les provinces et les deux territoires pour subventionner les dépenses des services de garde fournis aux enfants d'assistés sociaux[32]. Les familles qui ont déjà été soumises à un examen des besoins afin de déterminer leur admissibilité à l'aide sociale peuvent obtenir des services subventionnés soit d'un organisme sans but lucratif soit d'une garderie à but lucratif.

On se sert aussi d'un examen des besoins en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest afin de déterminer les personnes à faible revenu qui sont admissibles aux subventions accordées pour les services de garde; les services fournis dans les garderies à but lucratif sont donc admissibles au partage des frais par le gouvernement fédéral en vertu des dispositions du RAPC qui concernent l'aide sociale. Les dispositions relatives aux services de bien-être sont cependant appliquées en Ontario pour financer des places dans des garderies appartenant à des municipalités et administrées par ces dernières.

Les dispositions qu'applique chaque province ou territoire pour obtenir du gouvernement fédéral qu'il partage les frais des services de garde ont des répercussions sur la distribution des dépenses qu'effectue le gouvernement fédéral dans tout le pays au titre des services subventionnés. Les gouvernements provinciaux et territoriaux qui déterminent à l'aide d'un examen du revenu les familles à faible revenu admissibles ne peuvent demander une aide pour les services fournis dans les garderies à but lucratif (bien que les assistés sociaux puissent obtenir des services subventionnés dans ces garderies). En Alberta, où 70 % des places se trouvent dans des garderies à but lucratif, le gouvernement fédéral n'a contribué qu'à 19 % du budget total de 21,1 millions de dollars alloué en 1984-1985 pour aider financièrement les familles à revenu modique[33].

Certains voient d'un bon œil que l'on restreigne les subventions versées aux garderies à but lucratif, considérant cette mesure comme un moyen de freiner l'expansion de ce genre d'établissements. Dans les régions rurales de certaines provinces, cependant, il n'existe que des garderies à but lucratif, et les restrictions limitent l'accès des familles aux services subventionnés.

Dépenses qui peuvent être partagées

Pour les provinces qui présentent une demande en vertu des *dispositions d'aide sociale* du RAPC (c'est-à-dire, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest), le montant partagé est celui que paie le gouvernement provincial pour le service aux personnes dans le besoin ou pour le compte de ces dernières. Quel que soit le montant que la province est prête à payer, le gouvernement fédéral en supportera la moitié. Selon le règlement du RAPC, si le service est fourni par l'entremise d'un organisme non gouvernemental, qu'il soit à but lucratif ou non, les frais partagés sont fondés sur les frais réels perçus par l'organisme. Cependant, si c'est un organisme provincial ou municipal qui a fourni le service (par exemple, par l'entremise d'une garderie municipale), les frais exigés ne peuvent dépasser le coût réel du service en question si l'ont veut qu'ils soient admissibles au partage des frais en vertu du RAPC.

Par contraste, pour ce qui est des demandes présentées en vertu des *dispositions des services de bien-être* du RAPC (c'est-à-dire les demandes de toutes les autres provinces et du Yukon), le gouvernement fédéral partage les frais de fonctionnement réels de l'organisme qui fournit le service ; ceux-ci comprennent les salaires et les avantages sociaux, la formation, la recherche, le matériel et les fournitures, la nourriture et d'autres éléments du genre.

Les coûts d'immobilisation ne peuvent être partagés en soi. Cependant, le coût de la location d'équipement et de locaux, ainsi que la dépréciation de l'équipement et des locaux achetés, entrent dans les frais que le gouvernement fédéral peut partager en vertu du RAPC.

Avantages et désavantages du RAPC

Le Régime d'assistance publique du Canada est un mécanisme qui a été conçu pour permettre au gouvernement fédéral de partager les frais de services destinés à atténuer la pauvreté au Canada. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral a pris un engagement non limitatif qui, s'il était repris par les gouvernements provinciaux et territoriaux, fournirait, sur une base de partage des frais, des services totalement ou partiellement subventionnés à toutes les familles canadiennes gagnant des

revenus faibles et modérés. Le fait que cela ne se soit pas produit reflète les priorités des provinces et des territoires, ainsi que les ressources disponibles.

Comme il s'agit d'un moyen d'aider les pauvres, le RAPC n'a pas été, et, de l'avis du Groupe d'étude, ne sera jamais capable de constituer une base de financement pour l'établissement d'un système de services de garde accessible à tous les enfants. Dans la Partie III du présent rapport, nous reviendrons à la question du rôle que jouerait le RAPC dans un nouveau système de services de garde d'enfants.

Subventions pour l'exploitation des garderies

L'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick accordent des subventions d'exploitation aux garderies autorisées.

L'Alberta verse une subvention pour chaque place offerte par les garderies autorisées accueillant des enfants de moins de six ans. En 1984, les subventions ont varié de 257 $ par mois, pour les places destinées aux enfants de 18 mois et moins, à 65 $ par mois, pour les places destinées aux enfants de 5 ans. En Alberta, les subventions sont versées à toutes les garderies, qu'elles soient à but lucratif ou non.

Le gouvernement de la Saskatchewan alloue une subvention d'exploitation pour chaque place offerte dans les régions du nord de la province, et des subventions d'équipement annuelles aux garderies et aux services de garde en milieu familial autorisés. En 1984, le montant de la subvention de fonctionnement était de 200 $ par mois; les subventions pour l'équipement s'élevaient à 100 $ par place offerte dans les garderies, et à 50 $ par place offerte dans les services de garde en milieu familial autorisés.

Le Manitoba verse annuellement des subventions de vérification et d'entretien aux garderies et aux services de garde en milieu familial autorisés. En 1984, les montants s'élevaient à 922 $ par place offerte dans les garderies à but non lucratif, à 345 $ par place offerte dans les services de garde en groupe autorisés et à 175 $ par place offerte dans les services de garde en milieu familial autorisés. La province versait aux garderies une subvention additionnelle de 1 651 $ par place destinée à un nourrisson, et de 559 $ aux services de garde en groupe ou en milieu familial autorisés. Environ les deux tiers des places autorisées de la province touchent ces subventions par ordre de demande (premier arrivé, premier servi). Au Manitoba, les frais d'utilisation maximaux sont fixés par voie réglementaire pour les garderies et les services de garde en milieu familial autorisés qui reçoivent ces subventions.

Le Québec verse des subventions de fonctionnement et des subventions pour frais de locaux aux garderies à but non lucratif dirigées par des parents, ainsi qu'aux coopératives. En 1984, les montants étaient de 3,50 $ par place par jour et de 50 % des frais de locaux jusqu'à concurrence de 8 000 $ par centre, par année. Les organismes qui supervisaient des services de garde en milieu familial recevaient des subventions de fonctionnement de 2 $ par place, par jour. Pour les services destinés aux nourrissons, un montant additionnel de 1 500 $ par place était versé chaque année aux garderies et aux services de garde en milieu familial autorisés. Le gouvernement québécois, par l'entremise du

ministère de l'Éducation, accorde aussi de petites subventions annuelles aux garderies pour enfants d'âge scolaire parrainées par les commissions scolaires. En 1985, le gouvernement a versé des subventions de 200 $ par place pour financer des sorties et pour acheter du matériel et de l'équipement. Un montant additionnel de 100 $ par place a été octroyé pour les programmes destinés aux enfants d'âge scolaire vivant dans un quartier défavorisé afin de subventionner l'achat de colations nutritives; en outre, le gouvernement a alloué 200 $ pour chaque place réservée à un enfant handicapé.

Le Nouveau-Brunswick verse une subvention d'équipement annuelle et une petite subvention de fonctionnement. En 1985, les montants étaient de 1 500 $ par garderie pour l'équipement et de 0,30 $ par jour pour chaque enfant présent.

Ces subventions ont pour but officiel de diminuer les frais d'utilisation que doivent payer les parents ou de permettre d'améliorer la qualité des services, ou les deux. La question de la qualité des services est difficile à évaluer. Il est certain que dans ces provinces les normes *minimales* ne sont pas supérieures à celles d'autres juridictions, comme nous l'avons vu au chapitre 7. Quant aux frais d'utilisation, ils semblent effectivement moins élevés dans ces provinces que dans d'autres qui ne versent pas de subventions de fonctionnement, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre.

Les subventions de fonctionnement que versent l'Alberta et le Manitoba constituent une part plus importante des dépenses encourues par ces provinces pour les services de garde d'enfants que dans les trois autres provinces qui octroient de telles subventions[34]. En Alberta, ces subventions représentaient 46 % des dépenses totales de la province au titre des services de soins aux enfants en 1984-1985, et au Manitoba la proportion était de 39 %. Les dépenses encourues par le Québec au titre des subventions de fonctionnement, lesquelles s'élevaient à 16,6 millions de dollars, ne représentaient que 14 % des dépenses effectuées par la province pour les services de garde d'enfants; ceci s'explique par l'importance qu'accorde le gouvernement aux mesures d'allègement fiscal pour supporter les services de garde d'enfants. Au Nouveau-Brunswick, les subventions de fonctionnement ne représentaient que 4 % des dépenses provinciales, car la subvention quotidienne était bien inférieure à celle versée dans les trois premières provinces. Les dépenses faites par le gouvernement de la Saskatchewan au chapitre des subventions de fonctionnement et des subventions annuelles pour l'équipement constituaient aussi une très petite partie des dépenses totales de cette province à l'égard des services de garde d'enfants en 1984-1985.

Étant donné que la subvention de fonctionnement représente une partie du coût de la prestation de services subventionnés aux enfants de familles à revenu modique dans ces provinces, le gouvernement fédéral partagera le coût de la subvention versée pour les places qu'occupent ces enfants. Comme chacune de ces provinces applique un examen des revenus pour déterminer l'admissibilité des familles aux subventions, seules les subventions versées aux garderies à but non lucratif sont admissibles au partage des frais. En 1984-1985, le gouvernement fédéral a ainsi contribué un montant estimatif de 9,7 millions de dollars, soit environ 18 % des budgets relatifs aux subventions de fonctionnement de ces provinces[35].

Subventions de mise en marche, de rénovation ou de déménagement

La plupart des gouvernements provinciaux octroient des subventions pour la mise en marche, l'expansion, la rénovation ou le déménagement de garderies[36]. Dans la plupart des provinces, les subventions sont limitées aux garderies à but non lucratif. Cependant, dans toutes les provinces, ces subventions sont peu élevées et ne représentent qu'une très petite partie de l'ensemble des dépenses encourues au titre des services de garde d'enfants. En 1984-1985, le montant total des subventions de mise en marche et de réparation s'élevait à 7,6 millions de dollars au Canada, soit environ 1,4 % des dépenses effectuées à l'égard des services de garde d'enfants.

C'est au Québec que les subventions sont les plus généreuses : 1 000 $ par place en 1984 pour la mise en marche ou l'expansion, et 500 $ par place pour la rénovation de vieilles garderies. Le ministère de l'Éducation du Québec alloue des subventions pour la mise en marche de garderies destinées aux enfants d'âge scolaire ; en 1985, le montant fourni était de 3 000 $ par garderie.

Seuls le Manitoba et la Saskatchewan accordent des subventions de mise en marche aux garderies et aux services de garde en milieu familial autorisés. En 1984, le gouvernement de la Saskatchewan a versé des subventions de mise en marche de 200 $ à chaque service de garde en milieu familial autorisé, comparativement à 600 $ par place pour les garderies. En 1984, le gouvernement du Manitoba a alloué des subventions de mise en marche de 286 $ par place occupée à plein temps dans les garderies autorisées ; de 233 $ par place dans les prématernelles et les garderies pour enfants d'âge scolaire ; et de 175 $ par place dans les services de garde en groupe et en milieu familial autorisés. En 1984-1985, des subventions spéciales ont été accordées à des garderies et des services de garde en milieu familial autorisés afin de les aider à entreprendre les travaux de rénovation qu'ils devaient effectuer pour satisfaire aux nouveaux règlements concernant les services de garde.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement fédéral ne partagera pas les subventions versées pour les achats d'équipement ou les travaux de rénovation au cours de l'année où celles-ci sont versées[37]. Le gouvernement offre plutôt, en vertu du RAPC, de partager la part de la dépréciation des biens en immobilisations qui est attribuable aux places subventionnées de la garderie. Prenons l'exemple d'une garderie de 30 places (dont 20 subventionnées) qui entreprend des travaux de rénovation de 15 000 $ pour améliorer l'espace de jeu extérieur. Le gouvernement provincial verse une subvention de rénovation de 200 $ par place, soit un total de 6 000 $. Le nouvel équipement est censé avoir une durée d'utilisation de 20 ans. Selon la méthode de l'amortissement linéaire, la dépréciation annuelle des rénovations et du nouvel équipement serait d'environ 300 $, dont les deux tiers (200 $) sont admissibles au partage des frais du gouvernement fédéral (étant donné que 20 des 30 places étaient subventionnées). Le gouvernement fédéral contribuerait donc à la moitié de ce montant, soit 100 $ par année au cours des 20 années suivantes.

Les gouvernements des provinces et des territoires doivent donc, au départ, assumer seuls les apports de capital, étant donné que les contributions faites par le gouvernement fédéral en vertu du RAPC sont

octroyées plusieurs années après que la province a engagé les dépenses en question.

Programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux

La plupart des provinces allouent des subventions spéciales pour couvrir les frais additionnels qu'encourent les garderies qui accueillent des enfants handicapés ou des enfants ayant des besoins spéciaux[38]. La définition des enfants et des familles visés par ces programmes varie d'une province à une autre, tout comme le niveau d'aide fournie. Le gouvernement de l'Ontario, par exemple, finance une série de programmes de garde intégrés et séparés pour les enfants souffrant de handicaps physiques et de troubles du développement. Cependant, la définition des besoins spéciaux qu'appliquent certaines autres provinces englobe une gamme plus vaste d'affections invalidantes, et celles-ci comprennent, en Alberta par exemple, les handicaps physiques ou mentaux, les problèmes sensoriels ou de communication, les retards sur le plan du développement et l'hyperactivité diagnostiquée. Dans le cadre de son programme de besoins spéciaux, le gouvernement du Nouveau-Brunswick administre cinq sous-programmes (Head Start programs) destinés aux enfants socialement défavorisés de la province.

Dans la plupart des provinces qui disposent d'un programme de services de garde pour enfants ayant des besoins spéciaux, le gouvernement accorde une aide financière qui couvre les *frais additionnels* associés au soin de ces enfants. Les parents sont censés payer le tarif habituel du service, à moins que l'on détermine, après examen du revenu, que la famille est admissible à une subvention. À l'Île-du-Prince-Édouard, cependant, seules les familles admissibles à la subvention qui repose sur un examen du revenu reçoivent une aide pour supporter le coût des services spéciaux que requièrent leurs enfants. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard paie tous les frais des services fournis aux enfants admissibles.

Les contributions des gouvernements peuvent couvrir les rénovations apportées à la garderie, l'achat d'équipement spécial, la formation du personnel, les salaires versés au personnel spécialisé et le temps de planification ou d'administration additionnel qu'exige l'établissement de plans de développement particuliers pour chaque enfant. En Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, le niveau de l'aide financière octroyée est négocié dans chaque cas. Les provinces de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec fixent des allocations maximales pour chaque place destinée à un enfant ayant des besoins spéciaux.

Le gouvernement fédéral ne partagera, en vertu du RAPC, que la part des dépenses consacrées aux enfants jugés admissibles à des services subventionnés à la suite d'un examen du revenu. Les dépenses totales effectuées au titre des services de garde destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux au Canada se sont élevées à quelque 23,6 millions de dollars en 1984-1985, soit seulement 50 $ pour chacun des enfants invalides ou handicapés de moins de 13 ans au pays, dont on évalue le nombre à 470 000[39].

DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX POUR LES SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE

La participation des gouvernements municipaux au financement des services de garde d'enfants dépend des pouvoirs délégués par la province, ainsi que de l'initiative des conseils municipaux[40].

L'Ontario et l'Alberta ont confié aux municipalités la responsabilité de certains aspects des services de garde d'enfants. En Ontario, l'administration des services sociaux, y compris les subventions destinées aux services de garde d'enfants, a été déléguée aux municipalités, qui déterminent les priorités et les programmes locaux. Les municipalités de cette province sont également tenues de participer au RAPC, et leur part de 20 % des fonds s'ajoute aux 30 % que supporte la province. Toutefois, c'est cette dernière qui approuve les budgets, et elle peut décider de ne pas approuver la totalité du budget que demande une municipalité pour les services de garde d'enfants. Sans cette autorisation, les municipalités ne sont peut-être pas en mesure d'appliquer les programmes pour lesquels elles sont prêtes à engager les 20 % requis. Jusqu'en 1980, les municipalités de l'Alberta jouissaient de pouvoirs analogues, mais aujourd'hui, elles ne sont responsables que des programmes avant et après l'école, et ont accès dans une certaine mesure au financement du RAPC et à d'autres sources de financement provinciales.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné au chapitre 3, un certain nombre de municipalités de l'Alberta et de l'Ontario ont ouvert des garderies pour assumer en partie la responsabilité qui leur était confiée par le gouvernement provincial. Cependant, ces garderies ne comprennent qu'une très petite partie des places qu'offrent les services de garde d'enfants dans ces deux provinces. Dans deux autres provinces, la Nouvelle-Écosse et le Québec, des dispositions législatives permettent aux municipalités de présenter une demande de permis d'exploitation d'une garderie, mais une seule d'entre elles (Verdun, au Québec) s'est prévalue de ce droit. Depuis le 1er avril 1985, le gouvernement québécois a introduit une subvention de 4 $ par jour par enfant pour les garderies municipales de la province, mais aucune autre n'a suivi l'exemple de Verdun.

En plus d'assumer les responsabilités que leur délèguent les gouvernements provinciaux, diverses municipalités ont décidé, de leur propre initiative, de financer des programmes particuliers. Par exemple, la Ville de Vancouver a octroyé aux nouvelles garderies des subventions d'immobilisation limitées, ainsi que des subventions de mise en marche et de fonctionnement à une garderie pour bébés de mères adolescentes et à un service de garde d'urgence pour enfants malades, tous deux parrainés par le YWCA. La Ville de Vancouver a aussi alloué des fonds pour créer, au sein du service téléphonique d'information générale, un service de renseignements sur les services de garde, lorsque la province a cessé de financer un bureau d'information sur les services de garde. La Ville de Toronto verse des subventions aux garderies à but non lucratif pour améliorer les salaires du personnel, et la Ville d'Edmonton aide financièrement les garderies à but non lucratif qui répondent aux normes les plus sévères que la ville a fixées.

D'autres villes accordent une aide indirecte aux services de garde en fournissant par exemple des locaux gratuits ou à faible loyer, ou en n'imposant pas de taxes foncières. Les conseils scolaires permettent souvent d'utiliser les locaux inoccupés d'une école, pour lesquels ils perçoivent un loyer réduit. D'autres bâtiments appartenant aux municipalités peuvent aussi être utilisés pour établir des services de garde d'enfants. En 1984, par exemple, il y avait au Québec 28 garderies situées dans des bâtiments municipaux.

Un petit nombre de municipalités ont commencé à prendre en considération les services de garde d'enfants lorsqu'ils approuvent de nouveaux projets d'aménagement. Le Service de planification sociale de Vancouver examine aussi bien les projets de construction de logements sans but lucratif que les grands projets soumis par des groupes privés, afin de déterminer si l'on peut ou si l'on devrait inclure dans ces aménagements des locaux pour une garderie. Il est arrivé que les promoteurs de certains lotissements fournissent à cette fin du terrain ou des locaux, habituellement en échange de concessions sur la densité ou d'autres conditions de zonage.

TABLEAU 8.6

Dépenses effectuées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services de garde d'enfants (1984-1985)

Province et territoire	Total (millions $)	Par tête ($)	Fédéral (millions $)	Provincial (millions $)	Part du gouv. fédéral (%)
Colombie-Britannique	45,1	88	21,8	23,3	48
Alberta	65,4	134	17,5	47,9	27
Saskatchewan	18,1	86	9,7	8,4	54
Manitoba	25,4	124	10,8	14,6	43
Ontario	188,3	118	88,3	100,0	47
Québec	168,2	142	49,4	118,8	29
Nouveau-Brunswick	9,7	67	5,5	4,2	57
Nouvelle-Écosse	13,2	80	7,6	5,6	58
Île-du-Prince-Édouard	1,6	60	1,0	0,6	61
Terre-Neuve	6,1	45	3,7	2,4	60
Territoires du Nord-Ouest	0,8	57	0,6	0,2	72
Yukon	0,4	85	0,2	0,2	54
Totaux	**542,3**	**116**	**216,1**	**326,2**	**40**

Source : Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, d'étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

Notes : Les chiffres de la colonne « Par tête » représentent les dépenses totales par enfant de moins de 13 ans dans la province ou le territoire en question.

PARTS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES/TERRITORIALES DES DÉPENSES

Les parts respectives des dépenses totales auxquelles participent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux varient aussi considérablement d'un gouvernement à l'autre, comme l'indique le tableau 8.6. Les dépenses engagées en 1984-1985 par le gouvernement fédéral pour les services de garde d'enfants, lesquelles s'élevaient à 216 millions de dollars, représentaient 40 % des dépenses totales, mais dans cinq provinces et les deux territoires (Saskatchewan, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, Yukon et Territoires du Nord-Ouest), la part du gouvernement fédéral était de 50 % ou plus[41].

C'est en Alberta (27 %) et au Québec (29 %) que la part fédérale des dépenses effectuées au titre des services de garde d'enfants est la moins élevée. Le gouvernement albertain verse d'importantes subventions de fonctionnement aux garderies à but lucratif et non lucratif. Ces subventions représentent 46 % des dépenses faites par la province au titre de services de garde d'enfants en 1984-1985. Le gouvernement de l'Alberta récupère aussi une très faible proportion des subventions qu'elle verse aux familles à faible revenu dans le cadre du RAPC, car, dans la province, 70 % des garderies sont à but lucratif. Le gouvernement du Québec offre lui aussi des subventions de fonctionnement, et l'on estime que, en 1984-1985, 32 % seulement de ces dépenses ont été récupérées auprès du gouvernement fédéral en vertu du RAPC. Cependant, 67 % des dépenses engagées par le gouvernement du Québec pour les services de garde d'enfants sont offertes sous forme d'aide fiscale par l'entremise du système provincial d'impôt sur le revenu, situation qui n'existe nulle part ailleurs.

SUFFISANCE DES DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GOUVERNEMENTS

Les dépenses totales effectuées par les gouvernements au titre des services de garde d'enfants se sont élevées à 542 millions de dollars en 1984-1985; cette année-là, le nombre d'enfants de moins de 13 ans au Canada était de quelque 4,7 millions, dont 2 millions avaient des parents qui travaillaient ou étudiaient pendant une grande partie de la semaine[42]. Cela représente une contribution de 116 $ seulement pour chaque enfant de moins de 13 ans au pays. Comme l'indique le tableau 8.6, les dépenses par habitant ont varié, selon la province ou le territoire en 1984-1985, d'un minimum de 45 $ à Terre-Neuve à un maximum de 142 $ au Québec. Dans toutes les régions du Canada, ces montants peu élevés reflètent la réalité que seule une petite minorité de familles canadiennes recourant à des services de garde d'enfants tirent un avantage quelconque des mesures financières existantes.

Une autre façon d'évaluer la suffisance des dépenses actuelles est de comparer ces dernières au coût total de la prestation de services de garde aux enfants canadiens qui en ont besoin aujourd'hui. Dans une

étude commandée par le Groupe d'étude, on a découvert, en se servant des normes actuellement appliquées pour les proportions personnel-enfants et les taux de salaire en vigueur dans l'industrie, que le coût de la prestation de services à tous les enfants canadiens qui en avaient besoin en 1984 aurait été de 7,1 milliards de dollars[43]. Ce chiffre suppose que les 1 950 000 enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient pendant au moins vingt heures par semaine bénéficiaient pendant toute la journée de services qui correspondaient aux exigences minimales de la province en matière d'autorisation; que tous les autres enfants de 2 à 5 ans (environ quelque 1 010 200 enfants) fréquentaient la moitié de la journée une prématernelle qui répondait aux mêmes normes, et que tous les « autres » enfants de moins de 2 ans (environ 556 300) bénéficiaient de services de garde sur une base intermittente, soit 12 heures par semaine en moyenne. Les dépenses gouvernementales de 542 millions de dollars représentent moins de 8 % du coût d'un tel programme.

La plupart des enfants canadiens, comme nous l'avons vu aux chapitres 3 et 4, ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin. De nombreux enfants qui se trouvent à la maison avec un parent, ou dont un des parents travaille pendant moins de 20 heures par semaine, ont peu d'occasions de fréquenter une prématernelle. Les programmes de halte-garderie à mi-temps n'existent pour ainsi dire pas. Les enfants du groupe des *besoins essentiels*, dont les parents travaillent ou étudient pendant au moins 20 heures par semaine, *bénéficient* d'une forme quelconque de services de garde d'enfants. En 1984, le coût de la prestation de services satisfaisant aux normes provinciales ou territoriales minimales concernant ce groupe d'enfants s'élevait à environ 4 milliards de dollars. Même si la totalité des dépenses gouvernementales de 542 millions de dollars n'était destinée qu'à ce groupe, il manquerait encore quelque 3,5 milliards de dollars. Nous pouvons en conclure que 1) les parents paient, après déduction des impôts, environ 3,5 milliards de dollars par année pour faire garder leurs enfants, 2) les services fournis sont inférieurs aux normes minimales, 3) les dispensateurs de soins subventionnent le coût de ces derniers par les gains auxquels ils renoncent, ou 4), et il est tout probable que ce soit le cas, une combinaison quelconque de ces trois possibilités.

De toute évidence, une dépense de 542 millions de dollars est insuffisante pour soutenir un système qui s'efforcerait de répondre aux besoins du groupe de base ou aux besoins minimaux de tous les enfants canadiens.

RÉPERCUSSIONS DES PROGRAMMES SUR LES FAMILLES

Nous venons de voir que les dépenses combinées effectuées en 1984 par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux au titre des services de soins à l'enfance s'élevaient à 542 millions de dollars. Lorsque l'on exprime ce montant total en proportion du nombre d'enfants, il n'est que de 116 $ seulement par enfant de moins de 13 ans au Canada. Nous avons vu aussi que la grande majorité des familles à revenu modique n'ont pas accès à des services de garde subventionnés, et que seule une minorité de familles demandent la déduction pour frais de garde d'enfants dans leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Le système des services de garde autorisés, tel qu'il existe dans la plupart des provinces et les deux territoires, repose sur la perception de *frais d'utilisation*. En d'autres termes, les utilisateurs défraient entièrement le service, à moins d'être admissibles à une subvention parce qu'ils ne gagnent qu'un faible revenu. Cette situation contraste vivement avec les systèmes publics de santé et d'éducation, que nous décrirons au chapitre 10. Incapables de trouver pour leur enfant une place dans un service de garde autorisé, la grande majorité des familles, de quelque niveau de revenu que ce soit, se tournent vers les services non autorisés (*semi clandestins*). Certains de ceux qui procurent ces services remettent aux parents des reçus, ce qui leur permet de se prévaloir de l'aide minimale que procure la déduction pour frais de garde d'enfants, mais la plupart ne le font pas.

Quelles sont les répercussions de ces programmes sur les familles? Les avantages nets et proportionnels que les familles retirent du système sont soumis à l'influence de quatre facteurs interdépendants : le type de services utilisés, les frais exigés, la structure des programmes de financement provinciaux et le niveau de revenu familial.

Le genre de service auquel recourt une famille est déterminé en partie par les préférences des parents, mais aussi par la disponibilité et le prix des divers types de services, facteurs qui sont tous, à leur tour, influencés par (entre autres éléments) la structure des mesures provinciales de financement. Pour les familles à revenu modique, le type de service choisi est influencé par l'applicabilité des subventions à des types particuliers de services et la disponibilité d'une place subventionnée. Dans l'exposé qui suit, nous examinerons les frais actuellement exigés pour les services de garde d'enfants et illustrerons, à l'aide de quelques exemples, les répercussions des mesures de financement actuelles sur des familles types.

Prix courant des services de garde d'enfants

Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre 1, des efforts ont été faits afin de déterminer ce que dépensent en moyenne les familles pour faire garder leurs enfants. Pour des motifs qui ont été énoncés dans ce chapitre, un chiffre de dépenses moyen dissimule des variations imputables au recours à des services rémunérés que fournit une personne travaillant à temps partiel ou une partie de l'année, ou des arrangements particuliers que quelques consommateurs sont capables de faire avec des parents ou des voisins. Pour examiner la suffisance des mesures de financement actuelles, un point de départ plus approprié est le montant que paierait un consommateur pour obtenir des services de garde d'enfants aux prix courants actuels.

Les renseignements concernant les frais perçus par les établissements autorisés et non autorisés ont été obtenus au moyen d'une enquête téléphonique qu'a menée le Groupe d'étude auprès de 429 garderies, 126 services de garde en milieu familial, 26 organismes parrainant des services de garde en milieu familial et 515 gardiennes non autorisées dans les dix provinces[44]. Un échantillon systématique d'établissements autorisés a été choisi à partir des listes fournies par les responsables provinciaux des services de garde d'enfants afin de s'assurer que les diverses régions de chaque province étaient représentées et qu'au moins 10 % des établissements autorisés de chaque province étaient inclus[45]. Une liste de

gardiennes non autorisées, choisies dans tout le Canada, qui annonçaient leurs services dans de grands quotidiens entre le 1er août 1984 et le 23 septembre 1984, a été dressée, et 10 % de ces foyers ont été sondés. Il est à noter que, puisque les gardiennes non autorisées dans les petites communautés et celles qui font connaître leurs services par le bouche-à-oreille, dans des bulletins locaux ou sur des babillards ont été exclues de l'échantillon, les prix des services non autorisés peuvent être quelque peu gonflés.

Les résultats de cette enquête indiquent, comme on pouvait s'y attendre, que les prix moyens à l'échelle nationale étaient les plus élevés dans les garderies autorisées, suivis des services de garde en milieu familial autorisés et, au dernier rang, des services non autorisés. Les frais

TABLEAU 8.7

Frais perçus pour la garde de bébés et d'enfants d'âge préscolaire dans les services autorisés et non autorisés, par province, en 1984

	Bébés			Enfants d'âge préscolaire		
Province et territoire	Garderie autorisée $	Famille de garde autorisée $	Famille de garde non autorisée $	Garderie autorisée $	Famille de garde autorisée $	Famille de garde non autorisée $
Terre-Neuve	—	—	2 930	3 450	—	2 980
Île-du-Prince-Édouard	2 870	2 130	2 620	2 930	2 400	2 600
Nouvelle-Écosse	3 110	3 080	2 930	3 140	2 930	2 670
Nouveau-Brunswick	2 580	—	3 270	2 500	—	3 080
Québec	3 450	2 930	2 890	3 300	2 980	2 840
Ontario	5 010	3 530	3 050	3 820	3 480	3 050
Manitoba	3 510	3 010	3 030	3 060	2 950	3 080
Saskatchewan	4 060	3 770	3 340	3 660	3 660	3 080
Alberta	3 220	3 590	3 030	3 240	3 350	3 200
Colombie-Britannique	5 220	3 740	3 820	3 450	3 610	3 540
Moyenne pondérée	**4 049[a]**	**3 531[b]**	**3 100[c]**	**3 443[a]**	**3 448[b]**	**3 055[d]**

Source : D'après Rubin Todres Consultants Ltd., « The Price of Child Care in Canada : A National Survey, » étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, décembre 1984.

Notes : Les frais sont le montant que demanderait la garderie pour une place occupée toute la journée, cinq jours par semaine, 52 semaines par année. Les frais sont arrondis à la dizaine.

[a]Moyenne pondérée reflétant la distribution des places dans les garderies autorisées dans tout le pays.

[b]Moyenne pondérée reflétant la distribution des places dans les familles de garde autorisées dans tout le pays.

[c]Moyenne pondérée par la distribution des enfants de moins de deux ans.

[d]Moyenne pondérée par la distribution des enfants de deux à cinq ans dans tout le pays.

annuels moyens, à l'échelle nationale, des garderies pour enfants d'âge préscolaire, qui s'élevaient à 3 443 $, étaient supérieurs de 13 % aux frais exigés pour des services non autorisés (3 055 $). Les frais moyens exigés à l'échelle nationale pour les services destinés aux bébés étaient supérieurs de 31 % aux services non autorisés. Les services de garde en milieu familial autorisés étaient en moyenne de 13 % à 14 % plus élevés que les services de garde en milieu familial non autorisés.

Toutefois, les prix moyens dans chaque province révèlent quelques variations régionales intéressantes. Dans deux provinces (Ontario et Saskatchewan), les prix moyens suivent la tendance prévue, les prix des garderies étant sensiblement plus élevés que ceux des services de garde en milieu familial autorisés, qui, pour leur part, sont sensiblement plus élevés que les services non autorisés. Les prix moyens en Nouvelle-Écosse et au Québec ont aussi suivi cette tendance, mais la baisse de prix à chaque niveau était beaucoup moins prononcée. Dans les cinq provinces restantes, pour lesquelles on dispose de données sur les prix des services autorisés et non autorisés, les prix moyens suivaient des tendances bien différentes.

Les services de garde en milieu familial autorisés étaient la solution de rechange la plus coûteuse en Alberta pour les bébés ainsi que pour les enfants d'âge préscolaire, et en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, cette solution était la plus coûteuse pour les enfants d'âge préscolaire. Dans quatre provinces (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Colombie-Britannique), les prix moyens des services non autorisés étaient supérieurs aux prix des services de garde en milieu familial autorisés ou des garderies, ou les deux, pour les enfants des deux groupes d'âge.

Dans quelles provinces les services sont-ils les plus coûteux ? Nous notons que pour les bébés et les enfants d'âge préscolaire, les prix moyens étaient les plus bas dans les quatre provinces atlantiques, et, pour les garderies autorisées, les plus bas de tous au Nouveau-Brunswick, province qui verse des subventions d'équipement et de fonctionnement à cette catégorie de garderies. Parmi les six provinces restantes, celles qui octroient des subventions de fonctionnement importantes aux services autorisés (Alberta, Manitoba et Québec) ont montré de façon constante des frais annuels moyens inférieurs à ceux des provinces qui n'allouent pas de telles subventions (Ontario, Saskatchewan et Colombie-Britannique) ; ceci semble indiquer qu'une partie au moins de ces subventions est transmise aux consommateurs sous forme de frais moins élevés. C'est en Colombie-Britannique que les tarifs sont parmi les plus élevés pour les trois types de services dans ces deux groupes d'âge.

Ces résultats indiquent que, en 1984, les parents qui payaient le plein prix courant pour faire garder leurs enfants pouvaient s'attendre à débourser au moins 3 500 $ pour des services qui satisfaisaient à des normes provinciales minimales, et, dans certaines provinces, les frais moyens exigés par les garderies qui accueillaient des bébés étaient supérieurs à 5 000 $ par année.

Au chapitre 4, nous avons décrit les besoins qu'ont les familles ayant des enfants d'âge scolaire de faire garder ces derniers avant et après l'école, à l'heure du déjeuner, toute la journée pendant les vacances d'été et les congés scolaires. En convertissant en chiffres annuels les tarifs horaires obtenus lors de notre enquête, nous avons déterminé que les parents qui, en 1984, travaillaient à temps plein et avaient un enfant d'âge

scolaire, auraient déboursé entre 2 200 $ et 2 500 $ pour le faire garder cette année-là.

Contrairement à la situation qui s'applique aux bébés et aux enfants d'âge préscolaire, les frais exigés pour la garde des enfants d'âge scolaire dans les provinces atlantiques n'étaient pas sensiblement inférieurs à ceux des autres provinces. Les tarifs annuels moyens fixés par les garderies autorisées au Québec étaient considérablement inférieurs à ceux des autres provinces ou territoires, et cette situation découle sans aucun doute du fait que les commissions scolaires de la province sont tenues de fournir gratuitement des locaux pour les programmes de garde d'enfants d'âge scolaire, et que le ministère de l'Éducation du Québec verse des subventions de fonctionnement pour ces programmes.

TABLEAU 8.8

Frais perçus pour la garde d'enfants d'âge scolaire dans les garderies autorisées et non autorisées, par province, en 1984

	Garderie autorisée		Famille de garde autorisée		Famille de garde non autorisée	
Province et territoire	Heure ($)	Année ($)	Heure ($)	Année ($)	Heure ($)	Année ($)
Terre-Neuve	1,45	2 070	—	—	2,00	2 860
Île-du-Prince-Édouard	1,57	2 250	—	—	1,40	2 000
Nouvelle-Écosse	1,82	2 600	1,67	2 390	1,49	2 130
Nouveau-Brunswick	1,57	2 250	—	—	1,64	2 350
Québec	1,00	1 430	1,88	2 690	1,64	2 350
Ontario	1,91	2 730	1,90	2 720	1,56	2 230
Manitoba	1,55	2 220	1,73	2 470	1,51	2 160
Saskatchewan	1,73	2 470	1,98	2 830	1,51	2 160
Alberta	1,54	2 200	1,76	2 520	1,67	2 390
Colombie-Britannique	1,69	2 420	1,65	2 360	1,73	2 470
Moyenne pondérée		**2 207[a]**		**2 538[b]**		**2 110[c]**

Source : D'après Rubin Todres Consultants Ltd., « The Price of Child Care in Canada : A National Survey, » étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, décembre 1984.

Notes : Les frais annuels supposent qu'il y a 195 jours par année où l'on a besoin de quatre heures de services (avant l'école, à l'heure du déjeuner et après l'école) et 65 jours où l'enfant ne fréquente pas l'école et doit être gardé toute la journée (10 heures). On suppose également que les services ne sont pas nécessaires pendant les deux semaines de congé annuel que prend la famille l'été, ainsi que pendant 7 jours fériés au cours de l'année scolaire, et que l'école est fermée pendant 19 jours pour les congés de Noël et de Pâques, pendant une semaine au printemps et pendant les journées pédagogiques. Les services de garde sont donc requis pendant un total de 1 430 heures (195 × 4 + 65 × 10). Les frais annuels sont arrondis à la dizaine.

[a]Moyenne pondérée reflétant la distribution, dans tout le pays, des places offertes dans les garderies autorisées.

[b]Moyenne pondérée reflétant la distribution, dans tout le pays, des places offertes dans les familles de garde autorisées.

[c]Moyenne pondérée reflétant la distribution, dans tout le pays, des enfants de 6 à 12 ans.

C'est au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta que l'on a déterminé que les services de garde en milieu familial autorisés étaient la solution la plus coûteuse. Les services non autorisés étaient la solution la plus coûteuse au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, tandis que les garderies autorisées de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse étaient celles qui coûtaient le plus cher. En Ontario, les frais annuels exigés pour les deux types de services autorisés étaient presque identiques (2 730 $ et 2 720 $) et plus coûteux que les services non autorisés (2 230 $).

Les familles qui font garder deux enfants au même endroit bénéficient parfois d'une réduction de tarif pour le deuxième enfant. L'enquête a révélé que 52 % des gardiennes non autorisées participant à l'enquête réduisaient leur tarif de 45 % en moyenne pour le deuxième enfant d'une même famille; 30 % des garderies et des services de garde en milieu familial autorisés réduisaient leur tarif de 30 % en moyenne pour le deuxième enfant.

Les tarifs fixés pour les services de garde d'enfants comprennent habituellement le coût des repas et des goûters, bien que dans certains cas, les parents soient tenus de payer un supplément pour le lait ou un aliment lacté artificiel s'ils ne les fournissent pas eux-mêmes. De plus, 5 % des gardiennes non autorisées et 3 % des services de garde en milieu familial autorisés exigeaient que les parents fournissent les couches de bébé. L'enquête a aussi révélé que les parents étaient habituellement tenus de se charger du transport; ce service n'était fourni que par 1,5 % seulement des services concernés par l'enquête.

En résumé, le Groupe d'étude a découvert, dans le cadre de son enquête sur les prix, que en 1984, les parents pouvaient s'attendre à débourser 4 000 $ pour faire garder un bébé; 3 500 $ pour faire garder pendant toute la journée un enfant d'âge préscolaire et 2 500 $ pour faire garder un enfant de 6 à 12 ans, pendant toute l'année.

Les prix moyens variaient considérablement d'une province à une autre, et cela découlait en partie des variations locales dans les échelles de salaire et d'autres dépenses liées aux programmes, mais aussi de l'existence de subventions de fonctionnement dans certaines provinces. Les prix du marché ne donnent cependant qu'une idée partielle de la situation, car les familles qui paient des frais de garde d'enfants ont le droit de se prévaloir d'une déduction pour frais de garde d'enfants lorsqu'elles remplissent leur déclaration d'impôt, ou peuvent recevoir une subvention dont le montant est lié à leurs revenus. Dans la section qui suit, nous montrerons les avantages maximaux que les familles comptant deux enfants auraient pu tirer en 1984 de l'effet combiné des mesures financières en vigueur dans chaque province et territoire, ainsi que le coût net à payer pour les services de garde.

Avantages et coûts

Le tableau 8.9 montre les effets qu'ont sur des familles particulières les mesures de financement en vigueur dans chaque province et territoire pour les services de garde d'enfants. Pour illustrer ces effets à différents niveaux de revenu familial, le tableau 8.9 montre le profil de cinq familles types comptant deux enfants (de 3 et 1 an): 1) un parent célibataire, travaillant à plein temps et touchant le salaire minimum de la province (de 7 488 $ à 8 840 $)[46]; 2) un parent célibataire gagnant 21 500 $, soit le revenu moyen des parents célibataires ayant des enfants de moins de

TABLEAU 8.9

Valeur des mesures de financement des services de garde pour les familles comptant deux enfants et ayant recours à des services de garde et dépenses nettes de ces familles pour la garde d'enfants, en 1984

	Coût de la prestation de services	Famille monoparentale / salaire minimum	Famille monoparentale / revenu moyen de 21 500 $	Famille biparentale / moitié du revenu moyen 21 500 $	Famille biparentale / revenu moyen 43 000 $	Famille biparentale / 2 X le revenu moyen 86 000 $
Colombie-Britannique	7 190	*5 088* **2 102**	*2 980* **4 210**	*1 968* **5 222**	*1 036* **6 154**	*1 384* **5 806**
Alberta	9 144	*8 444* **700**	*4 160* **4 984**	*3 884* **5 260**	*3 716* **5 428**	*4 060* **5 084**
Saskatchewan	7 580	*5 790* **1 790**	*6 298* **1 282**	*5 790* **1 790**	*1 346* **6 234**	*1 598* **5 982**
Manitoba	6 869	*6 633* **236**	*5 820* **1 049**	*5 649* **1 220**	*2 017* **4 852**	*2 389* **4 480**
Ontario	7 010	*7 010* **0**	*7 010* **0**	*7 010* **0**	*1 064* **5 946**	*1 420* **5 590**
Québec	6 950	*5 280* **1 670**	*4 240* **2 710**	*3 590* **3 360**	*2 560* **4 390**	*3 040* **3 910**
Nouveau-Brunswick	5 236	*5 236* **0**	*2 850* **2 386**	*1 444* **3 792**	*1 292* **3 944**	*1 672* **3 564**
Nouvelle-Écosse	6 010	*5 698* **312**	*946* **5 064**	*0* **6 010**	*1 128* **4 882**	*1 504* **4 506**
Île-du-Prince-Édouard	4 540	*4 540* **0**	*1 160* **3 380**	*0* **4 540**	*1 100* **3 440**	*1 464* **3 076**
Terre-Neuve	6 380	*3 450* **2 930**	*1 216* **5 164**	*0* **6 380**	*1 152* **5 228**	*1 536* **4 844**
Yukon	6 600	*6 000* **600**	*4 254* **2 346**	*4 008* **2 592**	*1 044* **5 556**	*1 392* **5 208**
Territoires du Nord-Ouest	10 560	*10 560* **0**	*9 363* **1 197**	*9 084* **1 476**	*1 028* **9 532**	*1 372* **9 188**

Sources : Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F). Les renseignements sur les prix dans chaque province sont tirés du tableau 8.7. Les prix des services fournis dans une garderie ou par un programme de familles de garde supervisées au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest sont basés sur des renseignements obtenus auprès des autorités territoriales.

Notes : Les calculs sont fondés sur l'hypothèse que chaque famille compte un enfant de trois ans et un autre d'un an, que chaque enfant est inscrit dans le type de service autorisé le moins cher dans la province ou le territoire, et qu'aucune réduction n'est accordée pour le second enfant de la famille. Si la famille est admissible à des services subventionnés, on suppose qu'il y a des places disponibles pour les deux enfants. Les calculs concernant les familles biparentales reposent sur l'hypothèse que l'un des deux conjoints gagne les deux tiers du revenu familial et l'autre le tiers restant.

12 ans en 1984; 3) un couple gagnant la moitié du revenu moyen des familles où les deux conjoints travaillaient et avaient des enfants de moins de 12 ans en 1984 (21 500 $ aussi); 4) un couple gagnant le revenu moyen de 43 000 $, soit ce que gagnaient en 1984 les familles où les deux conjoints travaillaient et avaient des enfants; et 5) un couple gagnant deux fois le revenu moyen des couples ayant des enfants (86 000 $)[47]. En nous basant sur les résultats de l'enquête sur les prix effectuée par le Groupe d'étude, nous avons supposé, aux fins de ces calculs, que chacun des enfants fréquentait le service de garde autorisé le moins cher de la province, et que le second enfant ne bénéficiait d'aucune réduction de prix.

La première colonne montre ce qu'a coûté en 1984 la prestation de services de garde à deux enfants, services satisfaisant aux normes minimales de qualité de chaque province et territoire. Pour produire ces chiffres, nous avons combiné les résultats de l'enquête sur les prix menée par le Groupe d'étude avec les informations sur les subventions de fonctionnement que nous avons obtenues dans certaines provinces[8]. Dans les provinces qui *ne fournissent pas* de subventions de fonctionnement, nous avons supposé que le coût de la prestation du service est égal aux frais d'utilisation moyens déterminés lors de l'enquête du Groupe d'étude. En Saskatchewan, au Manitoba et au Québec, qui ne versent des subventions de fonctionnement qu'aux programmes à but non lucratif, et au Nouveau-Brunswick, qui ne verse qu'une subvention minime, nous avons supposé que la pleine valeur de la subvention de fonctionnement est transmise aux consommateurs sous forme de tarifs réduits ou d'améliorations de programmes, ou les deux. Par conséquent, dans ces quatre provinces, les calculs supposent que le coût de la prestation des services est égal au prix moyen du marché, plus la subvention de fonctionnement. Dans le cas de l'Alberta, qui octroie d'importantes subventions de fonctionnement, et ce, tant aux garderies à but lucratif qu'aux garderies à but non lucratif, et où 70 % des garderies sont à but lucratif, nous avons supposé que les enfants fréquentent une garderie à but lucratif, et que les deux tiers seulement de la valeur des subventions de fonctionnement sont transmis aux consommateurs, le dernier tiers étant conservé par la garderie sous forme de bénéfices. Les calculs concernant l'Alberta supposent donc que le coût de la prestation du service équivaut au prix moyen du marché au sein de la province, plus les deux tiers de la subvention de fonctionnement. Par conséquent, le coût de la prestation de services satisfaisant aux normes provinciales minimales en 1984, pour les familles comptant deux enfants, était de l'ordre de 7 000 $ à 8 000 $ dans les six provinces à l'ouest de la frontière du Québec et du Nouveau-Brunswick, et de 5 000 $ à 6 000 $ dans les provinces de l'Atlantique.

Les autres colonnes montrent les répercussions des mesures de financement existantes sur les familles dans chaque province et territoire, si celles-ci inscrivaient leurs enfants dans le service autorisé disponible le moins cher. Ce chiffre est indiqué en italique. Suivant la province ou le territoire en question, et le niveau de revenu familial, les familles peuvent bénéficier de l'une ou l'autre des possibilités suivantes : 1) une subvention totale ou partielle; 2) un allégement fiscal (la déduction pour frais de garde d'enfants qui s'applique partout, ou le crédit d'impôt facultatif au Québec); et 3) les subventions de fonctionnement (qui sont versées en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec et au Nouveau-

Brunswick). Le chiffre indiqué en caractères gras représente le montant net que débourse annuellement la famille pour faire garder ses enfants[49].

Dans toutes les provinces (sauf Terre-Neuve) et les deux territoires, les *parents célibataires, travaillant à plein temps et touchant le salaire minimum de la province* avaient droit à la subvention maximale allouée pour la garde des enfants[50]. Dans deux provinces et un territoire (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Territoires du Nord-Ouest), une subvention complète signifiait que les services étaient fournis gratuitement à la famille. Par conséquent, le chiffre indiqué en italique en regard de chaque province et de chaque territoire, dans la deuxième colonne du tableau 8.9, équivaut au coût total indiqué dans la première colonne ; le coût net pour la famille était égal à zéro.

Dans les huit autres provinces et dans l'autre territoire, ces familles étaient tenues de contribuer financièrement aux services dispensés à leurs enfants. Au Manitoba, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, leur contribution pour l'année n'aurait respectivement été que de 236 $, 272 $ et 312 $. Au Yukon et en Alberta, les parents qui recevaient la subvention maximale étaient tenus de contribuer 600 $ et 700 $ respectivement pour faire garder leurs enfants. Dans trois provinces (Colombie-Britannique, Saskatchewan et Québec), les familles qui recevaient la subvention maximale devaient verser des contributions importantes (2 102 $, 1 790 $ et 1 670 $ respectivement). À Terre-Neuve, le parent qui avait deux enfants et qui touchait le salaire minimum aurait été tenu de verser 2 930 $ pour faire garder ses deux enfants, étant donné que cette province ne fournit pas de services de garde subventionnés pour les enfants de moins de deux ans et que le revenu que touchait une personne travaillant à temps plein au salaire minimum dépassait en 1984 le plafond provincial.

Seules les familles à revenu modique qui atteignent le haut de la liste d'attente pour les services subventionnés bénéficient de cette aide. Nous avons déjà vu dans le présent chapitre que le nombre de places subventionnées en 1983 ne permettait d'accueillir que moins du cinquième des enfants admissibles de moins de six ans dans tout le pays.

Les parents qui touchent des revenus modiques et qui sont incapables de trouver une place subventionnée pour leur enfant n'ont pas d'autre choix que de s'adresser aux gardiennes les moins chères sur le marché des services non autorisés, étant donné que les frais annuels moyens qu'exigeaient les services non autorisés pour accueillir deux enfants (6 200 $ en 1984) étaient manifestement au-delà de leurs moyens. Même s'ils pouvaient obtenir des reçus, ils n'auraient retiré aucun avantage des mesures d'allégement fiscal prévues dans 11 des 12 provinces ou territoires, puisque, à cause de la faiblesse de leur revenu, ils ne payaient pas d'impôts. Ce résultat apparaît au tableau 8.10. Le Québec accorde cependant un crédit d'impôt facultatif qui permet d'aider ces familles, mais à 300 $ pour le premier enfant et 200 $ pour le second, cela ne représente qu'une faible partie des frais à payer pour faire garder toute la journée un enfant, même sur le marché des services non autorisés. Vu le peu d'aide financière accordée par le gouvernement, il semble peu probable qu'un parent qui gagne un revenu modique puisse trouver des services qui soient à la portée de ses moyens et qui soient de qualité même adéquate.

> *Comme les frais étaient de 70 $ et plus par semaine, il m'était impossible de continuer à travailler ; j'avais un emploi de*

secrétaire et je gagnais chaque semaine un montant net de 175 $ à 200 $. Le coût exorbitant des services de garde a fait que, financièrement parlant, il était plus avantageux pour moi de toucher des prestations d'aide sociale que de continuer à travailler.

Melanie Brown
London (Ontario)

Sans subvention, près de la moitié de mon revenu disponible serait absorbé par les frais de garde. Même si mon salaire n'est pas élevé, je gagne quand même près du double du salaire minimum de la province ; je me demande comment les gens qui touchent le salaire minimum arrivent à se débrouiller quand ils ne peuvent inscrire leurs enfants dans une garderie autorisée à cause du manque de places, et qu'ils n'ont donc pas droit aux subventions.

Patti Campbell
Prince Albert (Saskatchewan)

Les familles qui touchaient des *revenus moyens inférieurs* — par exemple, un parent célibataire ou un couple gagnant 21 500 $ — avaient droit à la subvention provinciale maximale si elles vivaient en Ontario ou en Saskatchewan, et à une subvention partielle si elles vivaient en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick, au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest ; par contre, elles n'avaient droit à aucune subvention si elles vivaient en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard ou à Terre-Neuve. À l'instar des familles aux revenus les plus faibles, elles ne recevaient cette aide que si elles parvenaient à trouver pour leurs enfants des places subventionnées. En Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec et au Nouveau-Brunswick, ces familles auraient aussi bénéficié de l'aide fournie par les subventions provinciales de fonctionnement si leurs enfants fréquentaient les services de garde autorisés appropriés.

Les contributions financières que les familles à revenu moyen inférieur étaient tenues d'effectuer en 1984 variaient d'un minimum de 280 $ pour des parents célibataires en Ontario à un maximum de 6 380 $ pour des couples à Terre-Neuve. Dans cinq provinces, ces familles avaient le droit de demander la pleine déduction pour frais de garde d'enfants de 4 000 $, soit parce qu'elles défrayaient en totalité le prix des services (Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve), soit parce que les frais partiels exigés de ces familles dépassaient la limite de 4 000 $ prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En Saskatchewan, au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, comme les subventions pour frais de garde d'enfants étaient plus généreuses et, par conséquent, les frais payés par les familles moins élevés, ces dernières avaient le droit de demander une partie de la déduction pour frais de garde d'enfants. Cette déduction aidait dans une certaine mesure le parent célibataire mais non le couple, car le conjoint qui touchait le revenu le moins élevé se trouvait en deçà du seuil imposable. Par conséquent, dans trois provinces (Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve), ces couples supportaient à 100 % les frais qu'elles encouraient pour faire garder leurs enfants — quelque 6 010 $ en Nouvelle-Écosse, par exemple, ou 31 % de leur revenu, après impôt — sans bénéficier de l'aide d'une source quelconque.

TABLEAU 8.10

Valeur de l'allégement fiscal pour les familles comptant deux enfants et ayant recours à des services non autorisés et dépenses nettes de ces dernières pour la garde d'enfants, en 1984

Province	Frais d'utilisation moyens	Famille monoparentale / salaire minimum	Famille monoparentale / revenu moyen 21 500 $	Famille biparentale / moitié du revenu moyen 21 500 $	Famille biparentale / revenu moyen 43 000 $	Famille biparentale / 2 X le revenu moyen 86 000 $
Colombie-Britannique	7 360	*0* **7 360**	*1 096* **6 264**	*0* **7 360**	*1 036* **6 324**	*1 384* **5 976**
Alberta	6 230	*0* **6 230**	*1 092* **5 138**	*0* **6 230**	*1 032* **5 198**	*1 376* **4 854**
Saskatchewan	6 420	*0* **6 420**	*1 148* **5 272**	*0* **6 420**	*1 088* **5 332**	*1 448* **4 972**
Manitoba	6 110	*0* **6 110**	*1 172* **4 938**	*0* **6 110**	*1 108* **5 002**	*1 480* **4 630**
Ontario	6 100	*0* **6 100**	*1 124* **4 976**	*0* **6 100**	*1 064* **5 036**	*1 420* **4 680**
Québec	5 730	*500* **5 230**	*1 640* **4 090**	*560* **5 170**	*1 520* **4 210**	*2 000* **3 730**
Nouveau-Brunswick	6 350	*0* **6 350**	*1 200* **5 150**	*0* **6 350**	*1 136* **5 214**	*1 516* **4 834**
Nouvelle-Écosse	5 600	*0* **5 600**	*1 188* **5 162**	*0* **5 600**	*1 128* **5 222**	*1 504* **4 846**
Île-du-Prince-Édouard	5 220	*0* **5 220**	*1 160* **4 060**	*0* **5 220**	*1 100* **4 120**	*1 464* **3 756**
Terre-Neuve	5 910	*0* **5 910**	*1 216* **4 694**	*0* **5 910**	*1 152* **4 758**	*1 536* **4 374**

Sources : Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F). Les renseignements sur les prix dans chaque province sont tirés du tableau 8.7.

Notes : Dans neuf provinces et dans les deux territoires, un parent célibataire et le conjoint, dans une famille biparentale, qui gagnait le revenu le moins élevé, avaient le droit de demander pour les deux enfants une déduction de frais de garde d'enfants de 4 000 $, à condition d'avoir payé des frais d'utilisation moyens pour des services non autorisés et de posséder les reçus nécessaires. Au Québec, les parents pouvaient demander la déduction pour frais de garde d'enfants dans leur déclaration d'impôt fédérale et *soit* une déduction *soit* un crédit d'impôt dans leur déclaration d'impôt provinciale. Le crédit d'impôt peut être demandé même si l'on ne possède pas de reçus.

Les calculs reposent sur l'hypothèse que chez les couples, l'un des conjoints gagne les deux tiers du revenu familial et l'autre le troisième tiers. On suppose aussi que chaque famille compte deux enfants, un de trois ans et un bébé, que les deux fréquentent un service de garde non autorisé, et qu'aucune réduction n'est accordée pour le second enfant. Les prix moyens en vigueur dans les provinces ont été obtenus grâce à l'enquête réalisée par le Groupe d'étude. Les prix moyens en vigueur dans les deux territoires sont des estimations fournies par les ministères des Services sociaux de chaque territoire.

Si ces familles avaient recours à des services de garde non autorisés et pouvaient obtenir des reçus, elles avaient le droit de demander une déduction pour frais de garde d'enfants de 4 000 $, qui valait environ 1 150 $ pour les familles monoparentales, mais rien du tout pour les couples, comme l'indique le tableau 8.10. Au Québec, l'aide de l'impôt était plus généreuse, accordant 1 640 $ aux familles monoparentales à revenu moyen qui avaient recours à des services non autorisés et 560 $ à une famille biparentale touchant un revenu similaire.

À l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus, les familles où les parents gagnaient chacun leur vie, avaient deux enfants et touchaient un revenu équivalent à la *moyenne* ou au *double de la moyenne* des revenus dans cinq provinces et les deux territoires (Colombie-Britannique, Ontario, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, Yukon et Territoires du Nord-Ouest) n'avaient comme seule aide qu'un allégement fiscal pour supporter les frais occasionnés par la garde de leurs enfants. La déduction pour frais de garde d'enfants de 4 000 $, dont pouvait se prévaloir le conjoint ayant gagné le revenu le plus faible, valait approximativement 1 060 $ pour les couples dont le revenu familial était de 43 000 $, soit environ 17 % des frais qu'ils avaient payés pour des services de garde autorisés. La déduction valait davantage pour le couple qui gagnait 86 000 $: environ 1 420 $, soit 23 % environ du coût annuel des services de garde. Le coût net des services de garde pour deux enfants qu'avaient à supporter les familles à revenu moyen et élevé variait de 3 076 $ à 9 532 $, selon la province ou le territoire où vivaient ces familles.

Dans les cinq autres provinces (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Québec et Nouveau-Brunswick), ces familles bénéficiaient aussi des subventions provinciales d'exploitation si leurs enfants fréquentaient un service de garde autorisé. Dans certaines provinces, ces subventions s'appliquent aux services de garde en milieu familial autorisés et aux garderies; dans d'autres, seulement aux garderies. L'effet combiné des subventions d'exploitation et des mesures d'allégement fiscal ont produit des avantages équivalant de 18 % à 41 % des frais de garde d'enfants pour les familles à revenu moyen, et de 21 % à 44 % des frais de garde d'enfants pour les familles à revenu élevé. Dans ces cinq provinces, le coût net des services de garde autorisés qu'avaient à supporter les familles à revenu moyen et élevé pour deux enfants s'échelonnait donc d'un minimum de 3 564 $ à un maximum de 6 234 $, selon la province où vivaient ces familles.

Dans toutes les provinces et les deux territoires, si les familles à revenu moyen et élevé avaient recours à des services de garde non autorisés, et ce, aux prix moyens exigés en 1984, et s'il leur était possible d'obtenir des reçus, elles avaient le droit de se prévaloir de la déduction pour frais de garde d'enfants de 4 000 $. Celle-ci valait approximativement 1 100 $ pour les couples gagnant 43 000 $, soit 18 % du coût moyen des services de garde non autorisés pour deux enfants. La déduction valait environ 1 400 $ pour les couples dont le revenu familial était de 86 000 $, soit 23 % du montant déboursé pour faire garder leurs enfants, et ce, aux prix moyens du marché des services non autorisés.

Étant donné que la valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants augmente de pair avec le revenu, pour une famille comptant deux enfants et gagnant un revenu de 86 000 $, la valeur combinée de toutes les mesures était supérieure dans toutes les provinces à celle dont bénéficiaient les couples qui gagnaient 43 000 $. Dans trois provinces

(Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Edouard et Terre-Neuve), les avantages que retiraient les familles à revenu élevé gagnant 86 000 $ de la déduction pour frais de garde d'enfants étaient également supérieurs aux avantages dont bénéficiaient les couples et les parents célibataires et gagnant 21 500 $ par année. Au Nouveau-Brunswick, un parent célibataire et gagnant 21 500 $, qui trouvait une place subventionnée pour faire garder son ou ses enfants, obtenait légèrement plus d'avantages qu'un couple gagnant 86 000 $, mais un couple gagnant 21 500 $ en retirait moins. Dans toutes les autres provinces et les territoires, les familles qui gagnaient 21 500 $ et les travailleurs qui touchaient le salaire minimum bénéficiaient davantage des mesures financières existantes que les familles à revenu moyen et élevé, *mais uniquement si elles réussissaient à trouver des places subventionnées pour leurs deux enfants.*

En comparant les résultats des tableaux 8.9 et 8.10, nous constatons que dans chaque province et territoire, sauf Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, les familles gagnant un revenu de 21 500 $ avaient avantage à recourir à des services de garde autorisés plutôt qu'à des services non autorisés si elles payaient les prix moyens du marché. Dans cinq de ces provinces et territoires, ces familles auraient économisé entre 2 000 $ et 5 000 $ en recourant à des services autorisés plutôt qu'aux services non autorisés offerts, aux prix moyens du marché en 1984. Toutefois, seules les familles ayant trouvé des places subventionnées pour leurs deux enfants ont pu réaliser cette économie.

Par contre, les dépenses nettes encourues par les familles à revenu moyen et élevé étaient très similaires dans la plupart des régions du pays, que les services utilisés soient autorisés ou non. Toutefois, en Saskatchewan et en Ontario, les services de garde non autorisés coûtaient sensiblement moins cher à ces familles que les services autorisés. Au Nouveau-Brunswick, en revanche, les services non autorisés coûtaient, aux familles à revenu moyen et élevé, environ 1 300 $ de plus que les services autorisés.

Les avantages dont il a été question dans la présente section sont les avantages maximaux que retiraient des familles particulières si elles remplissaient toutes les conditions d'admissibilité. Pour avoir droit à une subvention, il faut non seulement que les familles gagnent un revenu inférieur au seuil provincial ou territorial et qu'elles demandent cette aide, mais aussi qu'elles parviennent en tête de la liste d'attente pour obtenir une place subventionnée. Moins d'une famille à faible revenu sur cinq a pu accéder à des services de garde subventionnés en 1983. Pour recevoir l'aide qu'accordent cinq gouvernements provinciaux sous forme de subventions de fonctionnement, les familles doivent inscrire leurs enfants dans des établissements autorisés désignés. À l'échelle du pays, le nombre de places offertes en 1984 dans les services de garde autorisés ne permettaient d'accueillir que 9 % des enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient pendant 20 heures ou plus par semaine. Pour se prévaloir de l'aide limitée qu'accorde la déduction pour frais de garde d'enfants, les familles doivent posséder les reçus nécessaires. Pour diverses raisons, moins de la moitié des familles admissibles peuvent réclamer cette déduction. Il n'y a qu'au Québec que toutes les familles qui paient des frais pour faire garder leurs enfants reçoivent une aide quelconque, et ce, sous la forme d'un crédit d'impôt que partagent les familles qui ne paient pas de frais de garde. Par conséquent, à l'échelle nationale, la majorité des familles qui encourent des dépenses pour faire

garder leurs enfants ne reçoivent aucune aide financière, de quelque niveau de gouvernement que ce soit.

CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons passé en revue les différentes sources de dépenses gouvernementales au titre des services de garde d'enfants, ainsi que les répercussions de ces dernières sur le système des services de garde d'enfants et les familles. Nous avons vu que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux partagent le coût d'une déduction prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui aide dans une petite mesure les contribuables qui en font la demande chaque année. La valeur de cette déduction varie d'une province et d'un territoire à l'autre, et d'une famille à l'autre. Elle avantage le plus les familles qui ont des revenus élevés et le moins celles qui ont des revenus modiques. La plupart des familles qui paient des frais de garde d'enfants ne réclament pas la déduction, soit parce qu'elles trouvent que les formalités sont trop complexes pour se donner la peine de présenter une demande, soit parce qu'elles ne peuvent obtenir les reçus nécessaires des gardiennes non autorisées, qui préfèrent ne pas déclarer leurs revenus. En fait, la première raison semble bien justifiée, car en 1983 la déduction de 2 000 $ valait en moyenne 235 $ par enfant pour les 451 593 contribuables qui s'en sont prévalus cette année-là pour un nombre estimatif de 700 000 enfants[51]. Le gouvernement du Québec, qui applique son propre système d'impôts sur le revenu, s'appuie considérablement sur l'allégement des impôts comme source principale de ses dépenses au titre des services de garde d'enfants, accordant et une déduction d'impôt et un crédit d'impôt facultatif.

Le gouvernement fédéral verse des allocations de garde d'enfants aux stagiaires qui suivent des cours parrainés par Emploi et Immigration Canada, et accorde des fonds très limités à un petit nombre de garderies établies dans des réserves indiennes.

Chaque province et territoire applique un programme qui vise à fournir aux familles à revenu modique des services subventionnés, auxquels contribue financièrement le gouvernement fédéral en vertu du RAPC. La part que contribue le gouvernement fédéral est bien inférieure à la moitié des dépenses totales qui sont effectuées pour le compte des familles à revenu modique, et cela s'explique principalement par le fait qu'il ne partage pas le coût des subventions accordées pour les services fournis par les garderies à but lucratif dans les provinces qui déterminent, à l'aide d'un examen du revenu, quelles familles sont admissibles à leurs programmes. En revanche, le gouvernement fédéral est disposé à partager le coût des subventions destinées à une gamme bien plus étendue de familles canadiennes que les subventions des gouvernements provinciaux et territoriaux autorisent actuellement à participer à leurs programmes. Le nombre de places subventionnées est si restreint que moins d'un enfant sur cinq qui satisfait aux normes rigoureuses des provinces et des territoires en obtient une. En outre, dans plusieurs provinces, même les familles les plus démunies qui participent aux programmes sont censées contribuer de façon importante au coût des services dont bénéficient leurs enfants.

Trois provinces — l'Alberta, le Manitoba et le Québec — octroient d'importantes subventions de fonctionnement aux garderies autorisées;

deux autres le font aussi (Nouveau-Brunswick et Saskatchewan), mais sur une plus petite échelle. Ces subventions, lorsqu'elles sont importantes, semblent avoir eu pour effet de diminuer les frais d'utilisation moyens des services autorisés.

La plupart des gouvernements provinciaux allouent des subventions pour la mise en marche, l'expansion ou la rénovation de garderies, mais ces subventions sont toujours très minimes. Les dépenses faites par tous les gouvernements (7,6 millions de dollars) représentaient à peine 1 % de l'ensemble des dépenses effectuées en 1984 au titre des services de garde d'enfants. Seuls le Manitoba et la Saskatchewan allouent des subventions de mise en marche aux services de garde en milieu familial autorisés et aux garderies. Le gouvernement fédéral partagera le coût de la *dépréciation* des installations pendant leur durée de vie utile, mais cela ne s'applique qu'aux places subventionnées. Il en résulte que les provinces ne récupèrent qu'une toute petite partie de la première mise de fonds effectuée en vue d'obtenir des subventions de mise en marche, et ce, de nombreuses années plus tard.

La plupart des provinces fournissent des subventions spéciales pour couvrir les *coûts additionnels* liés aux services fournis aux enfants handicapés. Cependant, à l'instar des programmes concernant les services subventionnés, ces subventions sont soumises à des plafonds dans la plupart des provinces, et fort peu de places ont en fait été financées. Les dépenses totales effectuées dans le cadre de ces programmes en 1984 (23,4 millions de dollars) n'équivalaient cette année-là qu'à 50 $ pour chaque enfant handicapé au pays.

Une enquête sur les prix du marché a révélé que les parents pouvaient s'attendre à payer entre 3 000 $ et 4 000 $ pour faire garder toute la journée un enfant de moins de 6 ans, que ce soit dans un service autorisé ou dans un service non autorisé. Les frais à payer pour faire garder un enfant de 6 à 12 ans pendant toute l'année étaient de l'ordre de 2 200 $ à 2 500 $.

Le niveau des avantages que des familles particulières ont retirés de la série de programmes décrits dans le présent chapitre varie selon le niveau de revenu des familles, le type de service auquel elles ont recours, et la province ou le territoire où elles résident. On a déterminé que les familles où les deux conjoints gagnaient en 1984 un revenu moyen inférieur de 21 500 $ se trouvaient dans une position particulièrement désavantageuse ; en effet, dans plusieurs provinces, elles n'avaient droit ni à la déduction pour frais de garde d'enfants, ni aux subventions allouées pour la garde d'enfants, ni à quelque autre forme d'aide qui aurait permis de diminuer les frais qu'elles payaient pour faire garder leurs enfants.

Les dépenses totales encourues par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et, dans certains cas, municipaux au titre des services de garde d'enfants, lesquelles s'élevaient à 542,3 millions de dollars en 1984, représentaient moins de 8 % du coût de la prestation de services aux enfants canadiens qui en avaient besoin cette année-là. Ce niveau de dépenses est manifestement insuffisant pour favoriser toute croissance ou tout développement d'un système de services de garde d'enfants au Canada.

Comme nous le verrons au chapitre 10, cette situation ressemble à celle dans laquelle se trouvait notre système d'éducation au siècle dernier et notre système de santé dans les années trente. Au dernier chapitre de la Partie I, nous relèverons certains des coûts que nous devons nous

attendre à voir augmenter si nous ne nous occupons pas de répondre au besoin pressant qu'éprouvent les familles canadiennes de disposer de meilleurs programmes de garde d'enfants et de congés parentaux.

9

Ce que coûte un régime de garde des enfants ne répondant pas aux besoins

INTRODUCTION

NOUS AVONS VU dans la présente partie que la famille canadienne a changé au cours des deux dernières décennies. Dans deux familles sur trois en 1961, le mari était soutien de famille et sa femme demeurait au foyer, mais en 1981, cette répartition des rôles n'existait plus que dans un sixième des cas. En 1981, le mari et la femme travaillaient à l'extérieur dans une famille sur deux, tandis qu'un parent célibataire était à la tête d'une famille sur dix. À mesure qu'il devenait normal de voir les deux membres du couple travailler pour faire vivre la famille, les congés parentaux et les services de garde des enfants ont été de plus en plus nécessaires, surtout qu'il était de plus en plus difficile de prendre des arrangements individuels.

Bien qu'il existe au Canada un régime de congés et de prestations de maternité, seulement la moitié des femmes qui sont sur le marché du travail et qui tomberont enceintes en 1986 percevront les prestations offertes en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Pour certaines, le revenu de remplacement que ces dernières représentent est insuffisant; étant donné que les exigences des lois provinciales sur les normes d'emploi sont extrêmement strictes, d'autres risqueraient de perdre leur emploi si elles prenaient un congé de maternité. On ne sait pas grand-chose sur la durée et le type des congés que prennent les femmes enceintes ne percevant pas les prestations payables aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Celles qui renoncent à une partie des quatre mois de congé prévus par la Loi le font peut-être au détriment de leur propre santé et de celle de leur(s) enfant(s) nouveau-né(s).

C'est en 1984 que les parents adoptifs devinrent pour la première fois admissibles aux prestations de maternité payables en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Dans la plupart des provinces et territoires, ils n'ont cependant pas le droit de prendre un congé pour s'occuper de l'enfant. Bien peu de pères biologiques sont autorisés à prendre des congés et, le cas échéant, ils ne peuvent toucher des prestations d'assurance-chômage. Très peu de travailleurs et travailleuses ont droit à un congé prolongé pour prendre soin de l'enfant. Les congés permanents consentis dans la plupart des pays européens pour aider les parents à gagner leur vie tout en assumant leurs responsabilités familiales n'existent absolument pas au Canada.

Bien que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient en général fait du très bon travail en imposant des normes aux garderies accréditées et en veillant à ce qu'elles soient respectées dans les programmes agréés, ceux-ci sont à l'heure actuelle mal répartis et la plupart des familles n'en bénéficient pas à cause du prix ou d'autres contraintes. Moins de 9 % des enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient une bonne partie de la semaine ont pu profiter des places existant en 1984 dans les services accrédités.

Dans de nombreuses collectivités canadiennes, il n'existe tout simplement pas de garderies accréditées pour les bébés ou les enfants d'âge scolaire. La plupart des garderies ferment à 17 h 30 ou 18 h, ce qui les rend inaccessibles aux parents qui travaillent par roulement dans les manufactures, les restaurants ou les hôpitaux, et aussi à ceux qui ont un horaire normal dans les entreprises de détail. La majorité des provinces et le Yukon accordent des permis d'exploitation à des garderies en milieu familial, mais le nombre de places est si limité que peu de parents savent qu'un tel service existe. Aucun gouvernement provincial ou territorial n'accorde de permis relativement aux soins fournis au domicile de l'enfant; c'est là une formule que de nombreux parents préfèrent, notamment ceux ayant un bébé ou plusieurs enfants en bas âge.

La plupart des parents se tournent vers les établissements non accrédités pour trouver les services de garde qu'il leur faut; ils se fient alors aux recommandations d'autrui ou à leurs propres méthodes pour faire un choix parmi les personnes ou les maisons offrant ces services. Dans ce secteur, le principe du *caveat emptor* (aux risques de l'acheteur) s'applique carrément, car les services fournis ne sont assujettis à aucun règlement; les parents n'ont de recours que si leurs enfants sont véritablement maltraités. La plupart des services offerts par des établissements non accrédités le sont en dehors des cadres économiques du marché, selon des ententes *officieuses* en vertu desquelles les gardiens ou gardiennes se font payer comptant sans déclarer les gains ainsi obtenus et sans remettre aux parents un reçu aux fins de l'impôt.

Il est de plus en plus difficile pour les parents de trouver des services de garde convenables et la majorité d'entre eux doivent se remettre à la recherche de tels services bien des fois avant que les enfants soient assez vieux pour s'occuper d'eux-mêmes. En fait, bien des parents, rebutés par le manque de solutions valables, laissent leurs enfants sans surveillance à un très jeune âge. Tous ces problèmes (prix abordable, accessibilité, qualité) se compliquent encore davantage dans le cas des familles aux prises avec des circonstances spéciales: faible revenu, travail par roulement, enfant(s) handicapé(s), naissances multiples, vie dans un milieu rural, etc.

L'aide financière publique est très limitée et mal répartie. Chaque province ou territoire met, dans les garderies, un nombre limité de places à la disposition des familles à revenu modique, en vertu d'une formule de partage des frais avec le gouvernement fédéral, mais moins de 20 % des familles admissibles bénéficient de ce programme. Le gouvernement fédéral offre une déduction aux fins de l'impôt (les gouvernements provinciaux et territoriaux supportent une partie du coût que cela suppose), mais très peu de parents qui travaillent déduisent effectivement leurs frais de garderie. Dans la majorité des provinces et territoires, l'aide financière s'arrête là. Par conséquent, la plupart des familles canadiennes ne reçoivent aucun soutien, que ce soit pour réduire le coût des services de garde ou pour trouver de tels services.

Remédier à ces lacunes coûtera cher (des centaines de millions de dollars). Au moment où l'on s'interrogera sur le coût des changements, il importera de se rappeler que l'inaction est coûteuse elle aussi. Dans le présent chapitre, nous examinerons certains des préjudices dont notre société et notre économie risquent de souffrir à court et à long terme si nous ne profitons pas de l'occasion nous étant offerte de répondre à un besoin bien réel des familles canadiennes d'aujourd'hui. Nous nous pencherons sur ce qu'il en résultera pour les enfants, leurs parents, les employeurs et la société dans son ensemble, si nous négligeons de régler la crise relative aux services de garde des enfants. À la Partie III du présent rapport, nous définirons les avantages à retirer en prenant des mesures pour remédier à la situation et nous présenterons une stratégie qui permettrait d'instaurer au Canada des lignes directrices solides sur les congés parentaux et la garde des enfants.

PRÉJUDICES DONT LES ENFANTS RISQUENT DE SOUFFRIR

Combien de décès prétendument « accidentels » peut-on attribuer à la médiocrité des services de garde ou à leur inexistence pure et simple ? Combien d'enfants subissent des torts psychologiques du fait qu'ils sont isolés, mal nourris et négligés en général sans que leurs parents, travaillant dur et très soucieux de leur bien-être, le sachent ?

Rosalen V. Moran
Sherwood Park (Alberta)

Les recherches révèlent que les enfants ont besoin d'un milieu stable et stimulant où ils trouveront de la tendresse, où ils pourront communiquer avec d'autres et être encouragés par leurs camarades et leurs gardiens ou gardiennes et où l'on reconnaîtra leurs aptitudes et leurs limites. Les premiers stades du développement d'un enfant revêtent une grande importance et peuvent influer énormément sur son évolution ultérieure.

Un parent qui s'occupe du foyer à temps plein, une garderie ordinaire ou une garderie de type familial peuvent offrir un milieu favorable à l'épanouissement de l'enfant. Des études montrent que les enfants ne souffrent pas de la décision que la mère prend d'aller travailler ou de rester à la maison, dans la mesure où elle fait son choix sans contraintes. En revanche, lorsque les circonstances obligent la mère à opter malgré elle pour l'une ou l'autre solution, les enfants en souffrent.

Dans le passé, on croyait que les enfants y perdaient si leur mère ne s'occupait pas d'eux exclusivement et l'on estimait que celles qui n'étaient pas constamment au foyer auraient eu intérêt à revoir leur ordre de priorité : non seulement elles enlevaient des emplois aux hommes, mais encore elles compromettaient le développement émotionnel de leurs enfants et tout le concept de la famille. Les études menées sur les effets des soins prodigués par les garderies n'ont pas confirmé ces craintes. En fait, les recherches ont plutôt établi le contraire à bien des égards, notamment chez les enfants issus de foyers désavantagés[1]. Les soins de qualité favorisant le développement des enfants influent positivement sur ces derniers.

Les méthodes suivant lesquelles les services de garderie sont financés au Canada mettent les bons services accrédités hors de la portée de la plupart des parents. Ce sont surtout les familles à très faible revenu ou à revenu très élevé qui constituent de façon disproportionnée une grande partie des familles qui ont recours à ces services. Dans tous les territoires et provinces, seulement un petit pourcentage des familles dont les revenus sont au bas de l'échelle bénéficient de subventions. La majorité des familles admissibles sont des familles monoparentales ayant une femme à leur tête. Les subsides s'appliquent à plus de la moitié de toutes les places de garderie autorisées au Canada et vont surtout aux garderies à but non lucratif, c'est-à-dire là où la majorité des enfants fréquentant une garderie peuvent bénéficier d'une aide financière. Il en résulte que les enfants sont victimes de ségrégation en fonction de la composition et de la situation socio-économique de leur famille[2].

Il est de plus en plus difficile pour la majorité des familles d'avoir accès à de bons soins de garde. Celles qui peuvent recevoir une subvention risquent de ne pas trouver les places voulues pour leurs enfants. Tout comme la grande majorité des familles à revenu moyen qui n'ont pas droit à des soins subventionnés et ne peuvent se payer les soins offerts par les garderies accréditées, elles sont obligées d'opter pour des arrangements privés en dehors des structures établies. Comme il est de plus en plus difficile de conclure de tels arrangements vu que les femmes de tous les groupes d'âge affluent toujours plus nombreuses sur le marché du travail, la qualité des services existant dans un tel cadre continuera à baisser.

Enfants ayant des besoins spéciaux

Il faut des soins de garde spéciaux aux enfants malentendants ou ayant des troubles de la vue et des difficultés d'apprentissage, attardés ou handicapés physiquement. Trouver des services convenables de garde et des programmes de réadaptation valables, tout en essayant de gagner l'argent nécessaire pour payer ces soins, constitue pour les parents de ces enfants un fardeau énorme qui crée de vives tensions au sein des familles.

> *Les difficultés que nous avons éprouvées récemment quand nous avons essayé de trouver une garderie pour nos deux enfants âgés respectivement de 4 ans et de 8 mois me poussent à vous écrire.*
>
> *Notre fils a 8 mois et il est atteint de paralysie cérébrale*; j'ai cherché en vain au cours des derniers mois à trouver une garderie dans notre quartier.
>
> *. . . À titre provisoire, c'est-à-dire tant que nous n'aurons pas trouvé une garderie convenable, notre fils restera au Bloorview Children's Hospital.*
>
> *D. Look*
> *Weston (Ontario)*

Nous avons présenté au chapitre 4 les besoins des enfants handicapés physiques ou mentaux. Au chapitre 3, nous avons vu que les services existants sont loin de pouvoir satisfaire à ces besoins. Le Sous-

comité sénatorial sur la délinquance imputable aux expériences de la petite enfance a expliqué ce que coûtait l'inaction à l'égard des enfants ayant des difficultés d'apprentissage :

> *Les enfants qui présentent des troubles de l'apprentissage courent des risques considérables d'échouer dans leurs études, ils risquent d'avoir un comportement anti-social et présentent des risques psychopathologiques pendant l'adolescence*[3].

Le Sous-comité a souligné l'importance de repérer et de traiter tôt ces enfants. Un réseau offrant de bons services de garde et des services d'aide aux parents permettrait de déceler tôt les problèmes et de prodiguer sans tarder les soins nécessaires si essentiels à ces enfants avant qu'ils commencent à fréquenter l'école.

Enfants des milieux agricoles

Les enfants des milieux agricoles souffrent beaucoup de l'absence de bons soins de garde. Le groupe « Women for the Survival of Agriculture »[4] estime qu'entre 1975 et 1983, 80 enfants ont été tués accidentellement dans des fermes ontariennes. La plupart d'entre eux n'avaient pas encore trois ans. La pénurie de garderies constitue une question pressante pour les familles rurales. Il est difficile de trouver de la main-d'œuvre agricole et souvent les agriculteurs embauchent des enfants dans leurs champs, ce qui présente parfois des risques énormes. Quand on songe aux pertes de vie et aux infirmités permanentes que leurs membres subissent, les familles rurales paient un tribut excessif attribuable au manque de garderies convenables

Enfants en danger

Selon les travailleurs sociaux, il serait possible, dans bien des cas, d'épargner aux familles les conflits, les divisions et les mauvais traitements s'il existait à l'intention des parents et des enfants des programmes d'aide destinés à atténuer les tensions. D'après les témoignages entendus par le Sous-comité sénatorial sur la délinquance imputable aux expériences de l'enfance, « les mauvais traitements infligés aux enfants ne doivent pas être pris isolément. Ils font partie d'un groupe de caractéristiques qui comprend l'instabilité familiale, des délits criminels mineurs, une forte mobilité, le chômage et des tensions économiques et sociales d'ordre général »[5]. On a découvert que le cycle de la violence dans la famille se perpétue de lui-même; bon nombre des parents qui maltraitent leurs enfants ont eux-mêmes été maltraités quand ils étaient enfants. Il est cependant possible d'aider ces parents à acquérir les qualités et les comportements dont ils ont besoin pour bien jouer leur rôle auprès de leurs enfants. Il est essentiel d'intervenir tôt dans ce processus et de fournir des soins sans tarder. Un régime de bons soins de garde pourrait constituer la structure nécessaire permettant d'offrir tôt des services primaires de prévention et des modes d'intervention aux familles particulièrement à haut risque.

Malheureusement, la réalité que vivent beaucoup de familles à haut risque aujourd'hui diffère énormément de l'idéal que nous venons de

décrire. Dans un mémoire présenté au Groupe d'étude, la « Family Service Association of Metropolitan Toronto » a raconté l'histoire d'une mère de deux enfants qui avait laissé son mari après avoir été violemment battue par lui à plusieurs reprises. Elle a réussi à obtenir un emploi à temps plein qui supposait un travail par roulement, mais elle n'a pu trouver ni garderie ni gardienne assez souple pour répondre à ses besoins. Elle a donc été contrainte de confier ses enfants à la garde de son mari en chômage. Cette situation est loin d'être unique. Les exploitants de garderie ont signalé au Groupe d'étude que les places subventionnées sont tellement rares que, toutes les fois où l'une d'elles devient vacante, ils sont censés faire un choix entre des cas tous aussi déchirants les uns que les autres. Ainsi, à qui accorder la place : à l'enfant dont la mère, qui est célibataire, perdra son emploi si elle ne trouve pas bientôt une garderie fiable ou à celui dont les autorités pensent qu'il est maltraité au foyer ? L'enfant qui est rejeté en pareilles circonstances est bien à plaindre, cela ne fait aucun doute.

Effets sur les enfants

Les effets des mauvais soins de garde se font principalement sentir plus tard dans la vie, quand les enfants grandissent et deviennent adultes. Si les enfants reçoivent des soins inadéquats (soins de garde uniquement, sans que des efforts soient déployés pour les aider à s'épanouir et à se développer pendant les années préscolaires), ils arrivent à l'école mal préparés pour apprendre et il ont besoin, tôt ou tard, de programmes de rattrapage coûteux. Les enfants qui ne bénéficient pas des soins voulus deviennent des adultes insensibles et sont incapables de manifester la concentration et la persévérance si essentielles pour bien fonctionner dans la société, réussir à l'école, occuper un emploi et élever une famille. Cela a des conséquences financières graves pour l'État (qu'on songe à ce que coûtent les soins de santé, l'éducation et la justice pénale), mais aussi pour les employeurs futurs de ces enfants. Pour ce qui est des enfants mêmes, dont les horizons sont limités à cause des piètres soins reçus, le prix à payer est plus direct : leur potentiel est gaspillé.

Des études longitudinales menées aux États-Unis ont bien montré que de bons programmes préscolaires influent favorablement à court et à long terme sur la vie des enfants élevés dans la pauvreté[6]. Ayant comparé, d'une part, les progrès accomplis à l'âge de 19 ans par des jeunes ayant bénéficié d'un bon programme préscolaire, et d'autre part, ceux d'un groupe qui n'avait pas eu cette chance, les chercheurs ont conclu ce qui suit :

> *En ce qui concerne les résultats scolaires, les membres du premier groupe ont fréquenté l'école plus longtemps, ont obtenu de meilleurs résultats aux tests de compétence pratique, comptaient moins d'attardés mentaux et n'ont pas été aussi nombreux à faire partie des classes spéciales. Quant aux responsabilités sociales, les membres du premier groupe ont été arrêtés moins souvent que ceux du deuxième groupe et moins d'adolescentes de ce premier groupe sont tombées enceintes. Sur le plan socio-économique, les membres du premier groupe ont été presque deux fois plus nombreux à trouver de l'emploi ; la moitié moins recevait des prestations de bien-être social, comparativement à l'autre groupe*[7].

Les recherches ont également montré que les enfants de la classe moyenne ayant bénéficié d'un bon programme préscolaire avaient eux aussi progressé davantage, bien que l'écart fût moins marqué par rapport au second groupe[8]. Malheureusement, beaucoup d'enfants canadiens sont désavantagés aujourd'hui au moment où ils commencent à fréquenter l'école, du fait qu'ils n'ont pas reçu une préparation suffisante pendant les années antérieures.

CE QU'IL EN COÛTE AUX PARENTS

L'insuffisance des régimes de garderie et de congés parentaux pénalisent les parents; en effet, ils doivent cesser de travailler malgré eux, leurs options sont limitées sur le marché du travail et ils subissent les effets de la tension qui s'exerce du fait que, faute d'une aide publique convenable, ils doivent essayer d'assumer leurs responsabilités familiales tout en travaillant. Les mères sont ainsi désavantagées en nombre disproportionné.

Sur le plan financier

Selon un sondage fait par Statistique Canada, 121 000 mères qui travaillaient en 1981 ont été contraintes de quitter leur emploi ou de refuser une offre d'emploi parce qu'elles ne pouvaient trouver des services de garderie convenables pour leurs enfants[9]. Lorsqu'une mère quitte le marché du travail ou accepte un emploi à temps partiel à cause du manque de services de garderie acceptables, elle et sa famille perdent en un premier temps une source de revenus. Mais il y a aussi des conséquences à plus long terme : si une personne quitte le marché du travail, ses compétences et ses connaissances professionnelles cessent de progresser, ses chances d'avancement diminuent et elle perd ses droits à la pension et à d'autres avantages sociaux.

> *Je suis avocate et je ne peux pas me permettre de prendre un congé de 5 ans pour rester à la maison, car il me serait ensuite extrêmement difficile de mettre mes connaissances à jour. Par ailleurs, je ne veux pas rester chez moi à temps plein*; je pense qu'il vaut mieux pour mes enfants que je m'adonne à un travail que j'aime au lieu d'être de mauvaise humeur et irritable à la maison avec eux.
>
> *J'ai passé des heures à essayer d'obtenir des soins de garderie et à chercher des solutions de rechange quand la gardienne décidait d'abandonner, partait en vacances ou devait aller chez le dentiste. Tout ce « jonglage » m'épuise.*
>
> *Janis Veenendaal*
> *Sioux Lookout (Ontario)*
>
> *J'ai réglé le problème de la garde de mon fils en abandonnant un poste d'administratrice et en prenant un emploi de serveuse. Mon horaire correspond à ses heures de classe, de sorte que je suis à la maison quand il rentre de l'école.*
>
> *Connie Fischer*
> *Willowdale (Ontario)*

Les conséquences pour les femmes qui deviennent chef d'une famille monoparentale sont particulièrement graves. En 1982, 42 % des familles monoparentales dirigées par une femme avaient des revenus inférieurs au seuil de la pauvreté. C'est en demeurant sur le marché du travail pendant toute sa vie adulte qu'une femme peut le mieux se protéger contre la pauvreté après le divorce ou le décès de son mari, bien que cela ne garantisse en rien la sécurité de son revenu.

> *Mon mariage va bien, j'ai deux enfants et un mari qui gagne un bon salaire. On pourrait penser que notre famille dont la mère est maîtresse de maison à temps plein représente le modèle idéal ; pourtant, j'y vois de nombreuses années de sacrifices personnels et d'« emprisonnement » pour moi, car il n'y avait aucune autre solution valable*; mon désir profond de prodiguer les meilleurs soins possibles à mes enfants m'a obligée à tout faire pour ne pas compromettre leur santé et leur bonheur.
>
> *Que dire du taux de divorce incroyablement élevé existant actuellement ? Qu'arriverait-il si mon mari (comme tant d'autres) décidait de m'abandonner pour épouser une femme plus jeune ? Comment pourrais-je survivre sans lui ? J'ai pris ce risque afin de pouvoir satisfaire aux besoins de mes enfants, mais je sais que c'est injuste ! La société m'a demandé d'énormes sacrifices personnels pour que je puisse élever mes enfants. Si je finis mes jours dans la pauvreté, cela aura été pour répondre aux exigences de la société selon laquelle les femmes sont censées être au bas de l'échelle économique.*
>
> *La seule façon dont j'aurais pu éviter la prison où je me trouve maintenant aurait été de ne pas avoir d'enfants. Beaucoup de femmes se sentiront obligées d'opter pour une telle solution afin de garantir leur survie personnelle, si la société ne prend pas les mesures voulues pour améliorer le sort des femmes en général.*
>
> *Il importe par-dessus tout de mettre à la disposition de toutes les mères (non pas seulement les riches et certaines familles pauvres) des garderies sûres, convenables et à prix abordable. Ce régime doit être universel. . .*
>
> *Rowena Kolbathar*
> *Toronto (Ontario)*

Certaines femmes sont limitées à un emploi à temps partiel quand leurs enfants sont jeunes, car il n'existe aucun service de garderie valable. Aux États-Unis, des conditions semblables ont amené la « Commission on Civil Rights » à conclure ce qui suit en 1981 : « La pénurie de services de garderie oblige les femmes à occuper des emplois pour lesquels elles sont surqualifiées et les empêche d'accepter des promotions, le cas échéant, ou de suivre les cours nécessaires pour progresser dans leur carrière »[10].

Au chapitre 1, nous avons vu que, si de nombreux parents disent préférer un emploi à temps partiel, très peu d'entre eux choisissent cette solution de leur plein gré. D'autres qui travaillent à temps partiel aimeraient mieux un emploi à temps plein. Cet enthousiasme mitigé à l'égard du travail à temps partiel n'est pas étonnant, car, au Canada, celui-ci va de pair avec une faible rémunération, des avantages sociaux peu nombreux, de piètres chances d'avancement et l'insécurité[11].

Pendant les premières années de la vie d'un enfant, les dépenses que la famille doit engager pour le faire garder représentent une part importante de son budget. Au chapitre précédent, nous avons vu qu'en 1984, il en coûtait en moyenne 4 000 $ par année pour faire garder un bébé dans un établissement accrédité, 3 400 $ s'il s'agissait d'un enfant d'âge préscolaire et 2 350 $ dans le cas d'un enfant d'âge scolaire. En ce qui concerne les services non accrédités, les prix étaient légèrement inférieurs et se situaient en moyenne à 3 100 $, 3 060 $ et 2 100 $ respectivement. La plupart des familles canadiennes supportent ces frais sans faire appel aux programmes gouvernementaux d'aide financière décrits au chapitre 8. Comme la majorité des parents qui travaillent n'ont pas droit à des congés payés lorsque leurs enfants sont malades, ils doivent faire appel à des services supplémentaires de garde quand cela se produit et payer les frais que cela suppose ou perdre une partie de leur salaire en restant à la maison pour s'occuper eux-mêmes des enfants.

Je suis un père célibataire qui tente d'élever une fillette de trois ans tout en travaillant 9 heures par jour en deux postes. Il s'écoule entre 10 et 12 heures entre le moment où mon travail commence et celui où je rentre chez moi à la fin de la journée.

C'est une situation très décourageante. Cela me chagrine de faire garder mon enfant par un étranger pendant que je travaille; mais en plus, à la fin de la semaine, je dois payer des services qui n'ont pas été fournis complètement, à un tarif identique à celui que paient d'autres parents mieux nantis que moi.

Une fois que j'ai payé toutes les factures, il ne me reste plus rien et j'ai l'impression de devenir fou.

Peter Thomas
Sudbury (Ontario)

Les arrangements actuels donnent de bons résultats quand tout le monde est en bonne santé, mais tout se complique quand un des enfants tombe malade. Le fardeau financier s'accroît alors, car il faut payer la gardienne qui vient à la maison, en plus de la garderie accréditée.

Nom confidentiel
Corner Brook (Terre-Neuve)

Sur le plan socio-psychologique

Les lacunes du régime de soins à l'enfance affligent aussi, sur le plan socio-psychologique, les parents qui veulent rester sur le marché du travail, mais qui ont du mal à trouver des soins convenables parmi diverses solutions non adaptées à leurs besoins, ainsi que les parents qui souhaitent demeurer au foyer pour élever leurs enfants, mais qui ont parfois besoin d'un service de garderie pour se soustraire temporairement aux exigences constantes de leur rôle de parents. Les parents au foyer sont isolés, la solitude, l'ennui et la frustration les gagnent souvent; ils ont une piètre opinion d'eux-mêmes, surtout quand ils aimeraient travailler à l'extérieur du foyer. Si l'on ne remédie pas à ces causes de tension, elles risquent d'avoir des répercussions graves sur la santé des intéressés.

Les parents qui travaillent souffrent beaucoup des lacunes des services de soins à l'enfance. Les lettres qu'a reçues le Groupe d'étude attestent que la recherche de tels soins est elle-même source de tension. Les familles comptant des enfants d'âge scolaire doivent prendre de nouveaux arrangements au début de chaque année scolaire et au moment où les vacances d'été commencent. Certaines familles adoptent une formule différente pour chaque enfant. Quand les plans établis ne fonctionnent pas ou qu'ils prennent soudainement fin, les parents doivent se précipiter pour trouver une autre solution. Quand ils font affaire avec des services non accrédités, il incombe exclusivement aux parents d'évaluer ces derniers et d'en contrôler la qualité et ils ne peuvent compter sur les lois ni sur les méthodes de protection des consommateurs auxquelles nous en sommes venus à nous fier pour acheter des biens ou des services au Canada. L'existence de services stables, abordables et valables procure la paix d'esprit aux parents qui peuvent dès lors travailler efficacement ou jouer convenablement leur rôle dans la collectivité, tout en améliorant la qualité de leur vie familiale.

Y a-t-il souci plus grand pour une mère que de ne pas savoir si son enfant reçoit les soins appropriés ou s'il est bien nourri ?

Elaine Dean
Mississauga (Ontario)

Il n'existe aucun service professionnel fiable qui mesure la qualité des soins de garde et le sens des responsabilités de ceux qui les prodiguent. Les consommateurs peuvent consulter le Bureau d'éthique commerciale ou leur organisme local de protection des consommateurs, etc. Les entreprises consultent les agences d'évaluation du crédit et ainsi de suite. Mais aucun service semblable n'est offert aux mères. Pourquoi ? La qualité des soins de garde varie énormément d'un endroit à un autre. Et la différence est parfois inquiétante, quand on pense qu'il s'agit de nos enfants. Le problème est particulièrement angoissant pour les parents célibataires dont les moyens financiers sont en général encore plus limités.

Sandra Martin
Edmonton (Alberta)

Les femmes travaillent parce qu'elles ont besoin d'argent ou parce qu'elles ont besoin de l'épanouissement que le travail leur procure. Quel soulagement quand on a trouvé un endroit convenable où laisser son enfant et quand on sait qu'il y sera heureux et bien traité ! Le gouvernement devrait savoir à quel point les garderies sont importantes du seul fait qu'elles ont toutes une liste d'attente.

Carol Gaehring
Fort Saskatchewan (Alberta)

CE QU'IL EN COÛTE AUX EMPLOYEURS

Employeurs d'aujourd'hui

Lorsque les parents sont obligés de recourir à des services de garde ne répondant pas entièrement à leurs besoins, les employeurs en subissent

les contrecoups sous diverses formes : interruption du travail, absentéisme, faible productivité et taux de roulement élevé chez le personnel. Les parents ayant des enfants en bas âge constituent une partie importante de la main-d'œuvre : en 1984, 37 % des hommes et des femmes sur le marché du travail étaient des parents ayant des enfants âgés de moins de 16 ans.

Certains employeurs peuvent passer outre à ces coûts ou les imputer uniquement au personnel féminin qu'il est facile de remplacer, pensent-ils sans doute, surtout quand le taux de chômage est élevé. Dans les années quatre-vingt cependant, les pères qui travaillent sont touchés tout autant que les mères s'ils ont du mal à trouver des services satisfaisants pour faire garder leurs enfants. Bien qu'il soit difficile de calculer ici une valeur exacte en dollars, la progression plus lente du taux de productivité de l'industrie nord-américaine est sans doute en partie attribuable au fait que nous n'avons pas su mettre sur pied les systèmes de soutien dont les parents qui travaillent auraient eu besoin pour bien remplir leurs doubles obligations de travailleurs et de parents.

> *Au cours des 7 dernières années, mes enfants ont eu 29 gardiennes.*
>
> *J'estime que, chaque année pendant cette période, j'ai perdu de 5 à 7 jours de congé annuel et environ 5 jours de congé de maladie parce que la gardienne avait démissionné ou déménagé, était retournée travailler ou avait dû être remerciée de ses services pour une raison ou pour une autre.*
>
> *J'étais constamment angoissée quand les enfants étaient très jeunes et qu'ils ne pouvaient parler pour me dire ce qui s'était passé pendant la journée. Avaient-ils eu suffisamment à manger ? Avait-on changé leur couche ? Avaient-ils été enfermés dans une pièce pendant des heures d'affilée ? C'est un miracle que nous ne soyons pas tous devenus fous à nous interroger sur la compétence des gardiennes privées.*
>
> *Ellen Van Velthuizen*
> *Ottawa (Ontario)*

Employeurs de demain

Les employeurs qui embaucheront plus tard les enfants ne recevant pas aujourd'hui des soins de bonne qualité ressentiront eux aussi les effets de ces lacunes. C'est tôt dans la vie, dans un milieu où il bénéficie de bons soins, que l'enfant acquiert les habitudes qui en feront un travailleur stable et productif, attentif à son travail, positif et efficace, sûr de lui et désireux de coopérer avec autrui. Ces mêmes qualités permettent aux enfants aussi bien qu'aux travailleurs adultes de profiter des programmes de formation et d'enseignement, mais aussi, ce qui est essentiel en cette période de réadaptation économique, des possibilités de recyclage.

En assurant un tel milieu à tous les enfants, on favoriserait la prospérité des employeurs et de l'économie en général dans l'avenir. En fait, on pourrait même soutenir que de tels programmes sont tellement importants pour l'avenir de l'économie canadienne qu'il y aurait lieu de mettre en œuvre de bons régimes de congés parentaux et de soins de garde en tant que mesure principale propre à faciliter la transition entre la conjoncture économique actuelle et celle des prochaines années.

CE QU'IL EN COÛTE À LA SOCIÉTÉ

Il semble essentiel que le gouvernement se rende compte que les enfants sont notre ressource de l'avenir. La société a tout avantage à former et à payer convenablement le personnel chargé d'assurer les services de soins destinés aux enfants.

Une société qui essaie d'offrir aux femmes le droit de travailler ne peut de toute évidence le faire au détriment de nos enfants.

Fran Balson-Nugent
Ottawa (Ontario)

Une des sources d'inquiétude dans les années quatre-vingt est que les Canadiens ont de moins en moins d'enfants. Statistique Canada signale que le taux des naissances diminue et la population décroîtra si le nombre d'immigrants n'augmente pas. Pourquoi les Canadiens ont-ils moins d'enfants aujourd'hui ? Est-il trop difficile d'élever des enfants sans soutien supplémentaire ? Il est certain que de nombreux parents, qui ont écrit au Groupe d'étude, ont pris en compte les lacunes de notre régime de congés parentaux et de services de soins à l'enfance quand ils ont décidé de limiter le nombre de leurs enfants.

J'enseigne maintenant à mes enfants, qu'à moins d'être riches, ils seront mieux de ne pas avoir d'enfants quand ils se marieront.

A. Stambollian
Deux-Montagnes (Québec)

Nous n'avons qu'un seul enfant à cause du problème que présente la garde. S'il n'était pas si difficile et si coûteux de trouver une bonne garderie, nous en aurions certainement eu 2 ou 3.

Linda Joss
Greenwood (Ontario)

Les personnes qui travaillent par roulement ont beaucoup de mal à trouver de bons services de garderie. Nous voulons de bons soins pour nos enfants. Mais où les trouver ? Nous sommes coincés, croyez-moi. Et nos enfants en souffrent aussi. C'est une situation pénible qui cause énormément de tension dans la famille. C'est pourquoi nous n'avons qu'un seul enfant.

Norma Hogg
Cobourg (Ontario)

C'est là un véritable problème qui rend mon travail encore plus difficile. J'aimerais avoir un deuxième enfant, mais je crains de doubler mes problèmes en prenant une telle décision. Si j'avais effectivement un autre enfant, devrais-je cesser de travailler jusqu'à ce que mes enfants atteignent l'âge scolaire ?

Sylvie Deslauriers
Montréal (Québec)

Vu les faibles revenus des parents célibataires et la pénurie de services de garde à prix abordable, bon nombre de ces parents sont contraints de compter sur l'assistance sociale. Comme ce genre de

dépendance tend à se perpétuer, une telle conjoncture comporte également des conséquences pour les prochaines générations de contribuables.

Le manque de services de garde subventionnés m'irrite vraiment. J'en suis au point où ce serait plus avantageux pour moi de rester à la maison avec mon fils et de percevoir l'assistance sociale. Je ne suis pas surprise de voir que de nombreuses femmes optent pour cette solution.

Sandra Scote
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Il me semble qu'il existe au Canada un complot pour garder les mères de famille à la maison.

Si je réussis à travailler et à étudier au Canada, c'est carrément en dépit du système et non grâce à lui.

I. Oore
Waterloo (Ontario)

Pendant l'hiver le plus froid que Calgary eût connu depuis longtemps, ce fut la croix et la bannière pour emmitoufler mon bébé, le placer dans l'auto chauffée, conduire pendant 20 minutes dans la ville, le déposer à la garderie, puis revenir à la gare où je prenais un train bondé en direction de la ville et refaire la même chose à la fin de la journée. Tout ce cauchemar m'a épuisée physiquement et mentalement. J'ai essayé, mais il me restait bien peu d'énergie et de ressources pour donner à mon fils le foyer que tout enfant devrait avoir. J'ai fini par quitter mon emploi et j'ai laissé Calgary pour aller vivre dans une petite ville.

En me disant que je satisferais facilement aux critères, en tant que mère célibataire, on m'a recommandé à maintes reprises de me mettre à la remorque du bien-être social, mais ce n'est pas là ce que je veux.

Si de bons soins à l'enfance étaient accessibles à tous, on aurait des travailleurs heureux et productifs, ce qui profiterait en fin de compte à tout le monde : à l'économie, aux employeurs, aux parents et aux enfants. Faute de tels soins, tout le monde souffre, mais plus particulièrement les enfants.

Karen Drysdale
Kimberley (Colombie-Britannique)

Pour la société, l'incidence et le coût à long terme des lacunes caractérisant le réseau des soins à l'enfance sont considérables. Les femmes qui cessent de travailler, qui ne poursuivent pas leur formation ou qui sont sous-employées dans des postes à temps partiel parce qu'il n'y a pas assez de services de garderie valables, sont incapables d'accumuler les crédits de pension qui leur permettraient de subvenir à leurs besoins au stade du troisième âge; ainsi, elles doivent finalement compter sur l'aide publique pour survivre quand elles vieillissent.

Des troubles socio-psychologiques risquent de se manifester chez les enfants ainsi désavantagés, ce qui peut déboucher sur des actes de

violence et le crime ou encore donner lieu à des problèmes dont la solution supposera le recours à de coûteux programmes de santé et de bien-être social. Chez ces enfants, on ne peut repérer au stade préscolaire, c'est-à-dire au moment où une intervention a les meilleures chances de réussir, les difficultés d'apprentissage ni les autres lacunes auxquelles il est possible de remédier.

Selon un expert américain dans le domaine, chaque fois qu'elle consacre 1 000 $ à la mise en œuvre de bons programmes pédagogiques à l'intention des jeunes enfants des familles à faible revenu, la société récupère 7 000 $ sous diverses formes : moins de programmes pédagogiques de rattrapage, coût moindre de la justice pénale et du bien-être social, recettes fiscales accrues perçues sur des gains plus considérables[12]. Les services et les mesures de rattrapage coûtent plus cher en ressources humaines et financières qu'un système valable permettant de prévoir les besoins des jeunes enfants.

Tout compte fait, le fardeau que supportent à long terme notre régime de bien-être social et nos services pénaux, éducationnels, médicaux et sociaux est écrasant. En 1982-1983, les gouvernements y ont consacré 15,9 milliards de dollars, dont 2 milliards aux services de santé mentale, 83 millions aux programmes pédagogiques de rattrapage, 4,6 milliards à la justice pénale, et 9,2 milliards au bien-être social[13]. En fin de compte, ce sont les contribuables qui paient tous ces frais. Si la mise en place de bons régimes de congés parentaux et de garde d'enfants entraînait au Canada des économies de 10 % dans tous les secteurs susmentionnés, le Trésor public épargnerait environ 1,6 milliard de dollars par année.

CONCLUSION

> *Les services de soins assurés à l'extérieur du foyer ne sont pas un mal nécessaire. Quand ils permettent aux deux parents (ou à l'un ou l'autre) de poursuivre une carrière valable, quand les revenus de la famille sont diversifiés grâce à eux ou qu'à leur faveur les enfants de petites familles ont l'occasion de se développer dans un contexte social plus vaste, ils constituent un service positif et enrichissant.*
>
> *Rév. Neil Parker*
> *Petitcodiac (Nouveau-Brunswick)*

Au Canada, les programmes de congés parentaux et de soins à l'enfance ne satisfont aux besoins ni des enfants, ni des parents, ni de la société. Il est grand temps que les gouvernements prennent des mesures pour remédier à la situation, étant donné que l'inaction coûte cher à tous les Canadiens et Canadiennes. Les parents subissent l'effet de la tension, leurs revenus sont interrompus et ils manquent des occasions de progresser sur le marché du travail. Les enfants sont désavantagés quand ils n'ont pas la chance d'acquérir les aptitudes nécessaires pour réussir dans notre monde complexe. Les employeurs voient la productivité de leurs entreprises baisser et la même chose les attend dans l'avenir. La société doit payer pour créer et maintenir des services de rattrapage et de redressement.

Il en coûtera cher au pays pour instaurer des régimes solides de congés parentaux et de garde d'enfants. Au moment où l'on envisagera l'ampleur de ces dépenses, il importera de se rappeler que l'inaction coûte cher elle aussi. Nous avons décrit dans le présent chapitre certains aspects du fardeau actuel. Dans la Partie II, nous examinerons les programmes de congés parentaux et de garde d'enfants existant au Canada, d'abord par rapport aux résultats que nous avons obtenus dans d'autres secteurs des services sociaux, puis par rapport aux lignes directrices appliquées dans d'autres pays. Nous formulons dans la Partie III nos propositions sur la réforme des programmes en question.

PARTIE II

Analyse comparative du système de garde des enfants au Canada

Introduction

DANS LA PARTIE I, nous avons examiné en détail les dispositions actuelles en matière de garde et de congés parentaux au Canada. Nous avons constaté qu'il existe un système public prévoyant des congés et des prestations pour la naissance ou l'adoption d'un enfant. Toutefois, ces congés et prestations ne visent qu'une période relativement courte (17 à 18 semaines), le revenu de remplacement est très peu élevé (à peu près la moitié du revenu normal, et moins dans le cas d'une demandeuse dont le revenu normal est élevé ou qui prend une période de congé moins longue), et il existe tellement de règles d'exclusion qu'à peine la moitié des mères qui travaillent réclament les prestations. Nous avons également constaté que la législation et les pratiques en matière d'emploi ne tiennent pratiquement pas compte du fait que les travailleurs ont des obligations familiales qui nécessitent parfois leur attention au cours des heures de travail.

Nous avons relevé que les garderies autorisées sont si peu nombreuses au Canada que moins de 9 % des 1 950 000 enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient une bonne partie de la semaine pouvaient en bénéficier en 1984. Le nombre des mères sur le marché du travail a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Comme la majorité des mères de jeunes enfants font maintenant partie de la population active, la plupart employées à temps plein, il est de plus en plus difficile de faire garder les enfants adéquatement en dehors des services autorisés. Les familles qui diffèrent de la norme (parents qui travaillent par roulement, vivent à la campagne, gagnent peu, ont un enfant handicapé, etc.) ont particulièrement des difficultés à trouver des services adéquats pour leurs enfants. Les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux consacrent tellement peu d'argent à la garde des enfants que le total combiné de leurs dépenses dans ce domaine s'élevait, en 1984-1985, à seulement 116 $ pour chaque enfant de moins de 13 ans.

Dans la Partie II, on examinera, à la lumière de deux points de repère, ce qui se fait au Canada en matière de prestation de services de garde et de congé parentaux. Le chapitre 10 présentera en premier lieu une comparaison de l'évolution des programmes de garde et de congé parentaux par rapport à deux autres domaines importants de la politique sociale au Canada, à savoir l'éducation et la santé. On comparera ensuite, aux chapitres 11 et 12, les programmes de congé parentaux et de garde avec ceux de certains pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest ainsi qu'avec ceux des États-Unis.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

10

Comparaisons entre le système des garderies d'enfants et les autres services sociaux au Canada

INTRODUCTION

BIEN QU'IL EXISTE EFFECTIVEMENT un système rudimentaire de congé de naissance ou d'adoption au Canada, la possibilité de s'en prévaloir est soumise à un si grand nombre de conditions et de restrictions que l'universalité du programme est discutable. Les congés prévus par la loi assurent tout au plus la protection, dans l'immédiat, de la santé physique et mentale des mères et des nouveaux-nés au début de leur vie. Les liens entre le congé parental et les politiques des garderies est un thème encore tout nouveau au Canada. Le congé prolongé pour soins d'enfants est un privilège dont jouissent très peu de travailleurs canadiens et la nécessité permanente, pour les parents qui occupent un emploi, de s'acquitter de leurs obligations familiales, est une réalité qui ne s'est pas encore concrétisée dans les lois ou dans la pratique au Canada.

Il existe un contraste frappant entre les services de garde d'enfants et les autres services sociaux canadiens qui, eux, bénéficient d'une aide publique, notamment, dans le domaine de l'éducation et des soins de santé. On ne peut vraiment pas considérer que les programmes de garderie actuels constituent un *système*, étant donné que les prestations de leurs services, leur accessibilité et leurs coûts varient considérablement d'une province à l'autre et d'une ville à l'autre. Ceci explique que la qualité des services que les parents peuvent obtenir pour leurs enfants, et dont ceux-ci bénéficient, est très différente d'une famille à l'autre. Les systèmes d'éducation et de soins de santé constituent à cet effet d'utiles points de comparaison car ils représentent, eux aussi, des services qui sont essentiels au bien-être et à l'épanouissement des générations futures de Canadiens. Pourtant, si l'éducation et les soins de santé jouissent de l'aide sociale, politique et financière dont ils ont besoin pour devenir des systèmes véritablement complets, il n'en va pas de même de la garde des enfants.

On a toujours accordé une telle importance à l'éducation que, dès les années 1800, on a établi les fondations d'un système complet, universel et financé par les deniers publics. Les parents ont donc aujourd'hui l'assurance que, quel que soit l'endroit où ils vivent, ils ont la

possibilité de choisir pour leurs enfants un programme structuré d'enseignement accompagné d'un programme d'études officiellement approuvé. Quant aux soins de santé, ils reposaient sur une méthode fragmentée selon laquelle les frais étaient à la charge des usagers. Cette méthode créait tant de difficultés et tant d'injustices pour eux, qu'on l'a remplacée par un système dont la caractéristique était l'uniformité, l'exhaustivité, la facilité d'accès et le coût modique. Les deux systèmes étaient conçus de manière à ce que les moyens financiers des usagers ne soient plus le principal critère d'accès au type de service recherché.

Ces deux systèmes ne sont pas nés, bien entendu, du jour au lendemain. Les changements des forces sociales, l'évolution de l'attitude du public, des valeurs et des besoins ont exercé un effet percutant sur l'élaboration des politiques. L'évolution de la situation économique a également contribué à accélérer les choses. D'autre part, il a fallu une révision des priorités politiques pour que, de privés, ces programmes deviennent publics et que les services ponctuels et fragmentés qu'ils offraient se transforment en systèmes complets.

Les services de garderies d'enfants actuels ont beaucoup de points communs avec ce qu'étaient les systèmes d'éducation et de soins de santé à leurs débuts. L'aperçu historique de ces programmes préparé à l'intention du Groupe d'étude[1] révèle des similitudes frappantes dans leur évolution et montre clairement quelles sont les forces principales qui sous-tendent leur développement. Mais en dépit d'un passé comparable à celui de l'éducation et des soins de santé, les garderies d'enfants au Canada demeurent un service négligé.

HISTORIQUE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Autrefois réservée à quelques privilégiés, l'éducation est aujourd'hui, au Canada, un droit acquis universel. Les principes du système et les débuts de son élaboration sont antérieurs à la Confédération et ont été profondément influencés par l'évolution des forces économiques, sociales et politiques de la société canadienne.

À l'époque où il n'existait pas d'écoles publiques, l'instruction était facultative et c'était à la famille qu'il appartenait de décider de la nature et de l'importance des études des enfants. Le degré d'instruction était donc étroitement lié à la condition sociale. Une instruction supérieure structurée était en général réservée à une petite élite qui avait les moyens et les capacités d'en profiter. Pour la majorité des familles, il s'agissait d'assurer l'éducation de leurs enfants avec les moyens du bord : à domicile, à l'église, dans le milieu de travail ou dans des écoles locales établies grâce à l'entraide communautaire.

Dès le milieu du XIX[e] siècle, l'avènement d'une société industrialisée a paré l'école d'une importance nouvelle dans l'ordre social[2]. On saluait l'instruction populaire comme un moyen d'assurer le bien-être économique et moral du pays. Ce mouvement en faveur d'écoles accessibles à tous tenait au fait qu'on se rendait de plus en plus compte qu'un peuple instruit stimulerait la croissance économique et assurerait la stabilité sociale[3]. On voyait dans les écoles un instrument qui permettrait d'inculquer des valeurs morales, d'abattre les barrières entre les classes, de promouvoir l'harmonie dans la société et de combattre la délinquance.

Les promoteurs des écoles, tout particulièrement, Edgerton Ryerson, soutenaient que l'éducation du peuple était dans l'intérêt national et recommandait l'adoption d'un système assis sur une autorité centrale forte et alimentée par des impôts universels.

Les détracteurs de ce système faisaient valoir qu'il entrainerait d'énormes dépenses, interdirait la liberté individuelle de choix et violerait les droits religieux et linguistiques. Certains s'inquiétaient des effets physiques et psychologiques de l'obligation, pour de jeunes enfants, de demeurer enfermés dans une salle de classe pendant des périodes prolongées; d'autres, des capacités et des compétences des enseignants[4]. D'autres encore critiquaient sévèrement le droit de l'État à intervenir dans la formation des enfants, rôle normalement réservé à la famille; à leurs yeux, la responsabilité et l'autorité des parents seraient battues en brèche, l'unité familiale menacée et le bien-être des enfants compromis[5].

La *Common School Act* promulguée en Ontario en 1846 a été le catalyseur faisant que l'enseignement élémentaire serait gratuit et accessible à tous au Canada. Au cours des quelques décennies suivantes, des conseils centraux (ministères de l'Éducation) ont été créés dans la plupart des provinces, les subventions gouvernementales ont été augmentées et les méthodes de financement local fondées sur le bénévolat ont été remplacées par des impôts sur la propriété. Les détails variaient d'une province à l'autre mais la structure d'ensemble était toujours la même. « L'argument présenté avait une logique indiscutable : si la fréquentation de l'école était dans l'intérêt national, c'est à l'État qu'incombait la responsabilité de l'encourager et de la guider; si ces bienfaits étaient universels, il fallait que l'école soit aidée par tous, ouverte à tous, et fréquentée par tous[6]. »

Au cours de la seconde moitié du XIX[e] siècle, les écoles secondaires et les académies (écoles secondaires) ont été intégrées aux nouveaux systèmes d'État. Au tournant du siècle, l'éducation était considérée comme un mécanisme permettant d'acquérir les compétences nécessaires pour entrer dans la population active. D'autre part, les écoles devaient s'adapter à l'afflux des immigrants, à la croissance démographique et à l'avènement d'une société urbanisée. Dès lors, les fondements essentiels du système d'instruction publique tel que nous le connaissons aujourd'hui se trouvaient en place.

Le système d'instruction post-secondaire a pris forme plus tard. Au début, la majorité des universités canadiennes étaient de petits collèges résidentiels contrôlés par diverses confessions religieuses. Les progrès réalisés dans des domaines séculiers tels que les sciences et la formation professionnelle ont amené l'État à remplacer l'église et à devenir le principal organe de contrôle de l'enseignement supérieur. « D'un point de vue plus pratique, l'augmentation du coût des études et de la recherche dans le domaine scientifique commençait à être trop forte pour les ressources financières des petits collèges religieux. Luttant pour ne pas disparaître, certains se sont associés à de grandes universités, alors que d'autres demeuraient indépendants mais renonçaient à leurs affiliations religieuses en espérant ainsi bénéficier d'un soutien plus grand du public. De plus en plus, on se tournait vers les gouvernements provinciaux pour obtenir une aide financière. Lorsque la Première Guerre mondiale éclata, la plupart des universités canadiennes, en tout cas les plus importantes, étaient devenues des établissements publics ou semi-publics[7]. »

Comme la *Loi constitutionnelle* de 1867 donnait aux provinces juridiction sur l'éducation, chacune d'entre elles a mis au point son propre programme, en fonction des priorités et des besoins locaux. En dépit des différences, le système scolaire présentait des points communs dans l'ensemble du pays.

C'est ainsi que, dans chaque province, un ministre de l'Éducation, qui est un membre élu de la législature (de l'Assemblée nationale au Québec), est chargé de ce programme et en est responsable devant le public. Les écoles élémentaires et secondaires peuvent être publiques ou privées. Ce sont les premières qui constituent la catégorie la plus importante car elles accueillent environ 90 % des élèves. Les écoles privées répondent à diverses définitions mais, en général, il s'agit d'écoles paroissiales, d'écoles bilingues et d'établissements pré-scolaires. Elles observent habituellement les lignes directrices fixées par les ministères provinciaux de l'Éducation.

Chaque province a créé des districts scolaires locaux et les a placés sous l'autorité d'organismes éducatifs locaux auxquels elle a délégué certains pouvoirs et responsabilités en ce qui concerne le fonctionnement effectif des établissements. Dans la pratique, l'enseignement élémentaire et secondaire est administré conjointement par la province et les instances locales. Le choix des sujets enseignés, des enseignants et des élèves, relève de la compétence provinciale; il est soumis à des règlements provinciaux mis en vigueur par l'intermédiaire des conseils scolaires locaux.

Les gouvernements provinciaux et les autorités locales assument l'essentiel de la responsabilité du financement des écoles primaires et secondaires; à ce niveau, la contribution fédérale est relativement réduite. Les principales sources de recettes sont les impôts sur la propriété, les contributions des gouvernements provinciaux et diverses autres sources. Le total des dépenses gouvernementales au profit de l'enseignement primaire et secondaire au Canada a atteint 17 milliards de dollars en 1981-1982, ce qui représentait 3 378 $ par personne pour les cinq millions d'élèves inscrits à temps plein dans le système d'écoles publiques.

Bien que les provinces aient constitutionnellement autorité sur l'éducation, le gouvernement fédéral joue constamment un rôle de soutien depuis de nombreuses décennies. En ce qui concerne leur fonctionnement et l'aide financière qui leur est accordée, le gouvernement du Canada est directement responsable des écoles destinées aux Indiens et aux Inuit vivant au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, aux détenus des pénitenciers fédéraux, ainsi qu'au personnel des forces armées et aux personnes à leur charge.

D'autre part, depuis l'époque de la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral apporte une aide financière aux établissements professionnels et techniques et à la recherche universitaire. Cette aide a ensuite été étendue à d'autres activités liées à l'éducation (aide générale au système post-secondaire, aide aux étudiants, formation professionnelle et recherche). En 1982-1983, l'aide fédérale à ces divers programmes et activités a atteint 6,4 milliards de dollars environ, dont 1,7 milliard représentait des versements en espèces aux gouvernements provinciaux et territoriaux, au profit de l'enseignement post-secondaire[8].

L'intervention fédérale dans le domaine de l'éducation se poursuit dans l'intérêt national et en fonction des ressources fiscales du gouvernement du Canada.

ÉLABORATION D'UN SYSTÈME NATIONAL D'ASSURANCE-MALADIE

Comparée à l'instruction publique, l'assurance-maladie nationale au Canada est d'origine relativement récente. Comme l'éducation, c'est un système qui a évolué au fil des années et qui a été modelé par des forces économiques, politiques, et sociales changeantes.

Avant la Confédération, la participation des gouvernements aux soins de santé se ramenait au contrôle des maladies contagieuses et aux soins des pauvres, des handicapés, et des malades mentaux. Lorsque la *Loi constitutionnelle* de 1867 a été rédigée, elle prévoyait que les provinces seraient chargées de l'« établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des asiles, des institutions et hospices de charité ». Les premiers hôpitaux étaient des institutions charitables dont le fonctionnement était assuré par des organismes religieux qui vivaient surtout de dons. Pendant tout le XIX[e] siècle et une bonne partie du XX[e], les hôpitaux étaient surtout réservés aux pauvres. Le gouvernement fédéral n'avait juridiction que sur la quarantaine et l'établissement et l'entretien d'hôpitaux pour marins.

Comme cela l'avait été au début dans le cas de l'éducation, la responsabilité des questions de santé incombait à l'individu et à la famille. Le genre et la qualité des soins dont chacun pouvait disposer dépendaient des compétences dans ce domaine au sein de la famille et des services professionnels qu'on avait le moyen de s'offrir. Les familles à faible revenu se rabattaient sur la médecine de charité : salles d'hôpital gratuites, cliniques publiques et centres d'accueil pour les indigents.

C'est aux hôpitaux et aux maladies contagieuses que les deniers publics ont tout d'abord été réservés. Au début, les programmes d'hygiène publique étaient axés sur l'élimination des maladies ; ils ont ensuite lentement évolué vers l'établissement de mesures d'hygiène. Bien qu'on songeât déjà à l'assurance-maladie dès 1919, c'est la dépression des années trente qui en a été le véritable catalyseur.

Cette dépression a été un désastre pour la santé des gens et les possibilités de se faire soigner étaient plus que réduites. La plupart de ceux qui eurent le malheur de tomber malade durent faire appel à l'assistance sociale pour pouvoir être admis dans des hôpitaux, ou s'en remettre à la générosité des médecins lorsqu'ils n'étaient pas en mesure de payer leurs services. Beaucoup durent se passer de soins médicaux ; d'autres retardèrent le traitement jusqu'à ce que leur maladie soit très avancée. La clientèle des médecins diminuait, elle accumulait des dettes irrécouvrables et était incapable de payer ses honoraires.

Les priorités politiques et l'attitude du public à l'égard des programmes d'assurance sociale changèrent complètement après la dépression, et dès le début des années quarante, un mouvement s'amorça en faveur de l'établissement d'un programme planifié de sécurité sociale. L'assurance-maladie se classait en tête des priorités. Plusieurs commissions, conférences et comités importants présentèrent alors des propositions de création d'un système national d'assurance-maladie dans le cadre duquel le gouvernement fédéral s'engagerait à « supprimer les disparités existant entre les normes des services de santé des différentes régions du Canada afin d'éviter les risques de fortes dépenses soudaines, et d'en répartir plus largement et plus équitablement les coûts »[9]. Les

propositions fédérales furent cependant rejetées à cause de l'opposition des provinces aux recommandations concernant le partage des impôts et parce qu'elles avaient l'impression que le gouvernement fédéral s'immisçait dans un domaine qui relevait de leur compétence.

De nombreuses personnes cotisaient à des régimes d'assurance-maladie privés afin de ne pas avoir à assumer la totalité de la charge financière des soins de santé quotidiens et de se prémunir contre la catastrophe financière qu'entraîne parfois une maladie grave. Cependant, ceux qui avaient le plus besoin d'être assurés — les pauvres, les personnes âgées, et les malades chroniques — étaient ceux qui avaient le moins de chance de l'être. Quant aux assurés, ils constataient que ces régimes étaient limités : les coûts et les prestations variaient d'un régime à un autre. En 1961, moins de la moitié de la population bénéficiait d'une assurance médicale lui offrant une protection suffisante; une maladie grave était synonyme de désastre financier.

En 1947, le gouvernement de la Saskatchewan a mis en œuvre un programme d'assurance-hospitalisation obligatoire. Influencé par ce précédent, conscient de la charge financière que les hôpitaux représentaient pour les budgets provinciaux et cédant aux pressions croissantes exercées par la masse ouvrière, les groupes de promotion du bien-être social et le grand public, le gouvernement fédéral a graduellement assumé un rôle croissant dans le domaine des soins de santé, essentiellement sous la forme d'une aide financière. En 1950, il a instauré un plan de subventions d'aide aux programmes liés au domaine de la santé. En 1957, la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* a été promulguée. Le gouvernement fédéral s'engageait ainsi à partager le coût de certains services hospitaliers d'établissements provinciaux et de services de diagnostic si les provinces s'engageaient elles-mêmes à respecter certaines conditions destinées à créer un système complet et accessible à tous.

Le succès du programme a accru la demande du public en faveur d'un système d'assurance médicale comparable à celui de l'assurance-hospitalisation. C'est ainsi que la *Loi sur les soins médicaux* a été promulguée en 1966; elle était essentiellement fondée sur les recommandations de la Commission royale d'étude des services de santé, constituée en 1961. Cette loi prévoyait le partage du financement de certains services médicaux. Maintenant que les services hospitaliers et médicaux étaient assurés, tous les Canadiens disposaient d'un système de soins de santé accessible à tous, et cela en fonction de leurs besoins médicaux et non de leurs moyens financiers.

Le partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement signifie que, au Canada, il existe dix programmes de soins de santé distincts, et pourtant apparentés. Comme dans le cas du système d'éducation, les différences traduisent, dans une large mesure, les priorités provinciales et les exigences locales, mais dans tout le pays, les similitudes sont évidentes.

Aujourd'hui, quel que soit l'endroit où ils vivent, plus de 99 % des Canadiens jouissent d'une protection complète et payée d'avance contre le coût des services médicaux fournis par les médecins et les chirurgiens, tous les traitements, lorsqu'ils sont hospitalisés, ainsi que d'une vaste gamme de soins en clinique et des services de soins prolongés[10]. Certaines provinces ont étendu ces bénéfices aux maisons de santé, aux soins à domicile et aux médicaments sous ordonnance[11]. Le système est

essentiellement financé par des recettes générales, avec l'apport conjoint des gouvernements fédéral et provinciaux. Au cours de l'exercice financier 1981-1982, les dépenses gouvernementales consacrées aux soins de santé se sont élevées à 18,5 milliards de dollars, dont 4,7 milliards ont été versés par le gouvernement fédéral (surtout sous forme de transferts aux provinces) et 13,8 milliards par les gouvernements provinciaux. En d'autres termes, la contribution aux soins de santé pour chaque homme, femme et enfant du Canada a été de 760 $ par personne.

SOINS AUX ENFANTS : UNE ÉVOLUTION RETARDÉE

La garde des enfants, en tant que système organisé, demeure inexistant, en dépit du fait qu'il y a plus d'un siècle que l'on s'en préoccupe dans notre pays.

Les premières garderies d'enfants ont été créées dans les années 1850 dans les provinces industrialisées de l'Ontario et du Québec, en général pour assurer la garde des enfants de parents qui travaillaient. Dans la plupart des cas, les premières garderies prenaient la forme d'un service de charité qui était réservé aux familles qui en avaient manifestement un besoin urgent et offraient un service de garde purement et simplement. Les organismes qui s'occupaient de ces tâches étaient dominés par des femmes de la classe moyenne et aisée ; la plupart d'entre elles étaient motivées par le sentiment chrétien de leurs responsabilités à l'égard des malheureux de la société[12]. Au cours des décennies suivantes, certains groupes de réformateurs sociaux y ont vu un moyen d'inculquer des principes sociaux positifs aux jeunes enfants, en particulier lorsque la croissance de l'urbanisation et de la délinquance ont paru constituer une menace pour la vie familiale traditionnelle.

Au tournant du siècle, il y avait, au Canada, une quinzaine de garderies qui s'occupaient quotidiennement d'enfants. Leurs recettes provenaient en général des familles participantes, de contributions sous forme de dons, des gouvernements provinciaux et, de temps à autre, de la municipalité[13]. Le nombre de ces centres a augmenté de manière sporadique dans chaque province. Au fur et à mesure que l'Ouest se peuplait et que l'industrialisation croissait, le nombre des femmes sur le marché du travail augmentait également. Les responsables des politiques manifestaient cependant une répugnance manifeste à reconnaître le fait que la présence des femmes dans la population active était un facteur destiné à prendre de plus en plus d'importance.

Au cours de la Première Guerre mondiale et après celle-ci, l'adoption du principe des allocations de mère dans diverses provinces a entraîné une réduction des garderies d'enfants et la fermeture de certains centres. Lorsque le projet de loi a été présenté pour la première fois en Colombie-Britannique, il avait pour but de « permettre aux enfants de jouir d'une vie et de soins familiaux appropriés et de leur éviter de fréquenter des garderies lorsque le père n'était plus en mesure d'être le gagne-pain familial ». Le corollaire sous-entendu de tout ceci était qu'une aide financière publique aux familles empêcherait les mères de travailler à l'extérieur[14].

La création, dans les années vingt, de centres de développement des enfants a favorisé le type de garderie qui offrait également un stimulant intellectuel aux enfants. Les centres existants ont adapté leurs

méthodes aux enfants provenant de milieux défavorisés. De plus, les parents qui jouissaient d'une situation économique plus aisée ont commencé à s'intéresser aux avantages d'une éducation précoce, ce qui a entraîné la création de garderies privées. Le résultat était que seuls les enfants très pauvres qui recevaient une aide financière ou ceux de parents qui avaient le moyen de payer des frais de scolarité bénéficiaient des programmes préscolaires, situation qui existe encore aujourd'hui[15].

Avec la Deuxième Guerre mondiale, le nombre des femmes dans la population active a augmenté, et il est devenu manifeste que des mesures s'imposaient pour assurer la garde des enfants. Dans le cadre de l'Entente entre le Dominion et les provinces de 1942, le gouvernement fédéral a débloqué des subventions au profit des garderies d'enfants, selon une formule de partage des coûts avec les provinces. Seuls le Québec et l'Ontario se sont prévalu de cette proposition, et à la fin de la guerre, le gouvernement fédéral a retiré son offre. Le Québec a fermé cinq centres de garderie de jour. En Ontario, les parents ont résisté si vigoureusement à la fermeture des centres que seize d'entre eux sur vingt-huit ont continué à fonctionner, résultat qui a marqué le début des garderies de temps de paix financées par les municipalités dans cette province.

Pendant les années cinquante, la garde des enfants a repris son caractère d'œuvre de charité. En 1966, le gouvernement fédéral a rétabli son aide financière dans ce domaine dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada; le partage des coûts avec les provinces concernait uniquement les services de garde offerts à ceux qui étaient « nécessiteux » ou qui « risquaient d'être nécessiteux ».

La garde des enfants continue aujourd'hui à être un service dans lequel la responsabilité de la société est peu engagée. Le gouvernement intervient effectivement par le biais de la réglementation des garderies détentrices d'une licence, mais la grande majorité de celles qui dispensent des services de garde échappent au contrôle de cette réglementation. Les parents bénéficient d'un dégrèvement fiscal limité, mais l'achat de services sur le marché *officieux*, dans lequel les personnes qui assurent la garde des enfants ne déclarent pas leur revenu, est la norme. En 1984, les centres de garderie d'enfants titulaires d'un permis n'étaient capables d'accueillir que 9 % des enfants de moins de treize ans dont les parents travaillaient ou étudiaient pendant une partie importante de la semaine. La plupart des deniers publics qui atteignent les garderies d'enfants proviennent du système de bien-être social; ils sont destinés à aider les parents dans le besoin et les enfants nécessitant des soins spéciaux. Comme nous l'avons vu au chapitre 8, les dépenses consacrées par le gouvernement aux garderies d'enfants en 1984-1985 se sont élevées à 542 millions de dollars, soit 116 $ par personne, pour chaque enfant de moins de 13 ans[16].

CONGÉ PARENTAL : ÉVOLUTION PARTIELLE

Au siècle dernier, on considérait que le congé de maternité était une responsabilité familiale. Pendant une bonne partie de notre siècle, on a continué à considérer les femmes comme des êtres fragiles sur le plan physique et émotionnel, dont le rôle essentiel était celui de femme et de mère. Celles qui travaillaient en dehors du foyer représentaient donc un dilemme pour les législateurs et les réformateurs ainsi que pour les premières organisations féminines.

Au cours de la période d'expansion industrielle postérieure à la Confédération, les femmes qui occupaient un emploi ne correspondaient pas au modèle établi de comportement féminin. Qu'elles fussent mariées ou célibataires, leurs activités dans les usines ou comme domestique chez les gens de la classe moyenne avaient rarement trait à un travail léger ou salubre, et leur laissaient peu de temps pour s'occuper de leurs enfants ou de leurs époux.

Les groupes de réformateurs insistaient sur le fait que ces femmes avaient besoin d'être spécialement protégées afin d'assurer non seulement leur santé et leur bien-être personnel, mais également celui de leurs enfants actuels et futurs. Le congé de maternité n'était alors pas conçu comme un moyen d'améliorer les conditions de travail des femmes, mais comme une mesure de protection de leur santé pendant leur grossesse.

Deux questions se sont alors posées : en premier lieu, celle de savoir dans quelle mesure leur travail et leur santé influeraient sur les enfants qu'elles pourraient avoir et, en second lieu, celle de l'effet du travail d'une mère sur l'adaptation de ses enfants à la société. Dans le premier cas, cela a conduit à la création d'une législation assurant la protection des femmes ; dans le second cas, à des campagnes en faveur de pensions pour les mères, qui ont abouti à la prestation d'allocations de mère par les gouvernements provinciaux et, en fin de compte, au programme fédéral d'allocations familiales en 1945.

La première loi concernant la protection de la maternité a été promulguée en Colombie-Britannique en 1921. Elle interdisait l'emploi des femmes pendant les six semaines suivant l'accouchement, leur donnait le droit de quitter leur travail sur présentation d'un certificat médical précisant que l'accouchement était prévu dans les six semaines, et accordait une demi-heure, deux fois par jour, à la femme qui allaitait son bébé. La loi n'exigeait pas d'indemnité pour compenser le salaire perdu.

Bien que certains commentateurs de la scène sociale, notamment le rapport Marsh de 1943 sur la sécurité sociale au Canada, continuaient à recommander que les travailleuses canadiennes bénéficient d'un congé de maternité et d'une indemnité dans ce domaine, il y a eu peu de changements avant les années soixante.

À titre d'employeur, en vertu de la *Loi sur le service civil* de 1918, le gouvernement fédéral n'offrait d'emplois à temps plein aux femmes mariées qu'en période de crise et lorsqu'il n'avait pas pu trouver d'autres personnes qualifiées. De ce fait, le nombre des employées permanentes mariées était si faible qu'une politique concernant les congés de maternité n'était pas jugée nécessaire. Après que la politique de recrutement ait été modifiée en 1955, le nombre des femmes qui s'absentaient pour des raisons de maternité a augmenté et, en 1962, le règlement du service civil a été modifié afin de prévoir un congé de maternité sans solde pour les femmes, mariées ou non[17].

Plusieurs gouvernements provinciaux ont suivi cet exemple et ont accordé des congés de maternité, la plupart du temps non payés, aux fonctionnaires. Plusieurs gouvernements provinciaux et le Yukon ont adopté, dans les années soixante et soixante-dix, des lois qui accordaient un congé de maternité sans solde aux femmes travaillant dans des entreprises placées sous la juridiction provinciale. Les Territoires du Nord-Ouest, comme nous l'avons vu au chapitre 2, n'accordent toujours pas de congé de maternité aux femmes employées, sous cette juridiction, dans cette partie du Canada.

En 1971, les travailleuses auxquelles s'appliquaient les dispositions du *Code canadien du travail* étaient autorisées à prendre des congés de maternité d'un maximum de 17 semaines. Elles bénéficiaient également des prestations prévues par la *Loi sur l'assurance-chômage* (1971), sous forme d'une indemnité de maternité versée pendant 15 semaines, lorsqu'elles avaient été employées pendant vingt semaines ou plus, à temps plein. La raison invoquée était que cela protégeait la femme « contre une interruption de salaire causée par son incapacité physique de travailler ou de chercher du travail au cours de la période entourant la naissance de son enfant »[18].

En 1976, la *Loi sur l'assurance-chômage* a été modifiée afin de donner plus de latitude dans le choix de la date du congé et, par la suite, plusieurs provinces ont également modifié leurs lois afin de se conformer plus étroitement à la période de prestation prévue par l'assurance-chômage. Les modifications apportées pour la première fois dans le contexte fédéral au *Code canadien du travail* en 1984 permettaient également au père et aux parents adoptifs de bénéficier de certaines dispositions concernant ces congés. En 1984, environ 395,9 millions de dollars ont été versés sous forme de prestations d'assurance-chômage aux personnes ayant demandé un congé de maternité. Ces prestations étaient totalement financées grâce au compte employeur-employé.

CONCLUSION

À la différence de la démarche adoptée dans de nombreux pays européens, la politique canadienne en matière familiale n'a jamais reconnu la nécessité de tenir compte des obligations familiales des parents qui travaillent. La mise sur pied de systèmes complets de garderies et de congé parental a été entravée, dans notre pays, par le fait que les responsables n'ont pas su reconnaître le caractère inéluctable de la participation des mères à la population active. On pourrait même dire que si l'on n'avait pas fait tant d'efforts pour empêcher les mères de travailler — efforts qui comportaient l'adoption des allocations de mère après la Première Guerre mondiale, l'exemption de marié(e) en 1918, les allocations familiales en 1945, la vigoureuse campagne de propagande après la Deuxième Guerre mondiale et les restrictions imposées par les lois — la transformation de la famille que nous décrivons au chapitre 20 de ce rapport aurait fort bien pu se produire beaucoup plus tôt.

À la différence des soins de santé ou de l'éducation, la garde des enfants n'est pas reconnue comme un service public au Canada. Elle demeure plutôt un service de marché payé par les utilisateurs. En conséquence, comme c'était le cas au début pour les soins de santé et l'éducation, le type et la qualité des soins dont bénéficient les enfants sont fonction de l'endroit où vivent leurs parents et de leurs moyens financiers. De même, la mesure dans laquelle un parent qui occupe un emploi peut s'absenter pour chercher sérieusement et minutieusement une nouvelle formule de garderie chaque fois qu'elle est nécessaire, ou bien assister à un concert ou à une journée sportive à l'école fréquentée par ses enfants, est entièrement fonction de la bonne volonté de son employeur. Le potentiel qu'un système de garderies et de congé parental recèle, dans sa contribution à la poursuite d'objectifs sociaux (comme, par exemple, l'amélioration de la qualité de vie familiale et la création d'un cadre plus

enrichissant et plus stimulant pour le développement de l'enfant), a été largement négligé au Canada. Les programmes de garderies conservent le rôle qu'ils avaient au XIXe siècle, celui de service de bien-être social axé sur la garde pure et simple, et ils demeurent donc totalement incapables de répondre aux besoins de la société d'aujourd'hui.

Il y a là quelque chose de curieux si l'on songe qu'un grand nombre des pressions qui ont influé sur l'évolution de l'éducation et des soins de santé pour en faire des systèmes accessibles pour tous s'appliquent également à la garde des enfants aujourd'hui : le changement des attitudes et des circonstances conduit à une demande accrue de programmes financés par les deniers publics ; un nombre croissant de familles ont besoin de ce service ; une crise de prestation du service se dessine ; des groupes de pression très actifs réclament des changements. De plus en plus, l'incertitude économique et l'idée sans cesse en évolution que l'on se fait du rôle des femmes ont encouragé les mères à rechercher un emploi, ce qui a amené un nombre croissant de familles à avoir besoin de services de garderie quotidiens au moment même où il est de plus en plus difficile de trouver des solutions faisant appel à des services non structurés. Malgré tout cela, la prestation de ces services ne reflète pas les transformations profondes qui ont marqué notre pays au cours des récentes décennies, ni ne semble y combler un besoin. La garde des enfants demeure prisonnière d'un modèle d'assistance et d'une formule désuète dans laquelle les frais sont à la charge des utilisateurs, ce qui constitue un anachronisme dans la société d'aujourd'hui.

Nous n'avons que trop longtemps attendu un système complet de garde d'enfants. Cinquante ans environ après que Ryerson ait rendu publiques ses idées, l'enseignement a été rendu obligatoire au niveau élémentaire. L'assurance-maladie est devenue une réalité pour les Canadiens en 1968, après qu'il en a été sérieusement question dès 1919. Si l'élément temps avait été le facteur principal dans l'établissement d'un programme social, de véritables systèmes de garderies d'enfants et de congés parentaux auraient été créés dans les années cinquante[19].

Manifestement, l'idée d'un système de garderies d'enfants peu coûteux, qui soit de qualité et accessible à tous ceux qui en ont besoin, n'a rien de nouveau. Dans ce domaine, les professionnels et d'autres spécialistes font campagne, depuis des dizaines d'années, pour qu'un tel système soit adopté. En 1970, le rapport de la *Commission royale d'enquête sur la situation de la femme* soulignait déjà les problèmes que posait le système actuel et présentait des recommandations précises concernant tous les niveaux de gouvernement. Dix ans plus tard, on retrouvait une grande partie des mêmes problèmes — et des mêmes recommandations — dans le rapport de la *Commission canadienne de l'Année internationale de l'enfant*. Entre les deux, des rapports importants, des conférences et des documents de travail ont également été consacrés à la même question.

Plus récemment, en 1984, la *Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi* faisait observer dans son rapport qu'un grand nombre des arguments invoqués aujourd'hui contre l'adoption d'un système de garderies qui soit à la fois de qualité et accessible à tous, sont identiques à ceux qui avaient été utilisés au XIXe siècle avant la mise en place d'un système d'enseignement public ouvert à tous. « La menace que cela représentait pour l'autorité des parents, les dangers que courait la stabilité émotionnelle des enfants que l'on arrachait à leurs maisons pour leur faire

passer des heures dans une salle de classe, les périls que couraient la sainteté et l'unité de la famille, et l'énormité des dépenses, étaient autant d'arguments invoqués contre l'instruction publique gratuite. » Le rapport conclut que les garderies d'enfants sont le prolongement logique d'une philosophie qui reconnaît que ce sont les parents qui sont les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, mais que l'État est un auxiliaire indispensable. « Si l'éducation est un souci légitime de l'État, si les normes des soins aux enfants le sont également, l'association entre les parents et l'État doit se manifester dès la naissance de l'enfant et se poursuivre aussi longtemps que l'enfant à charge, en tant que bénéficiaire, en a besoin, quel que soit son âge, qu'il aille ou non à l'école ou qu'un parent se trouve ou non à la maison à temps plein[20]. »

Nous estimons que les services de soins aux enfants sont le problème essentiel de cette décennie dans le domaine de la politique sociale. Les cinq prochaines années constituent un tournant et des mesures concrètes devront commencer à être prises pour transformer les politiques concernant les garderies d'enfants et le congé parental pour en faire un véritable système. Nous ne pouvons plus nous permettre de faire l'autruche et d'ignorer la crise qui se prépare autour de nous.

Le gouvernement actuel a l'occasion de marquer de manière indélébile les structures sociales de notre pays. Le discours du Trône de novembre 1984 reconnaissait la nécessité d'un changement en créant un groupe d'étude parlementaire chargé d'étudier l'avenir des garderies d'enfants au Canada. Nous demandons instamment au gouvernement du Canada d'utiliser cet organisme afin de faire de son travail une des premières mesures raisonnées de mise en œuvre, au cours des prochaines années, d'un système de garderies d'enfants qui soit aussi complet et aussi universel d'accès que l'assurance-maladie et l'éducation.

Dans la Partie III de ce rapport, nous décrivons les premières mesures qui s'imposent pour parvenir à cette fin. Dans le reste de cette partie, nous examinerons les programmes des garderies d'enfants et de congé parental au Canada à la lumière de ceux qui existent dans d'autres pays.

Gracieuseté du Comité national suédois sur l'assurance sociale

Congé parental !

11

Le système de congé parental au Canada : comparaison avec d'autres pays

INTRODUCTION

DANS L'ENSEMBLE DU MONDE INDUSTRIALISÉ, la présence de mères de jeunes enfants sur le marché du travail augmente. Le changement que cela a apporté à la composition de la population active a fait naître une nouvelle nécessité, celle du congé parental. Dans ce chapitre, nous examinerons les politiques de congé parental adoptées par 12 pays pour faire face à ce changement, afin de donner des points de comparaison pour l'évaluation des politiques canadiennes dans ce domaine. Les sources que nous avons utilisées proviennent d'une étude des politiques de congé parental effectuée en Europe, aux États-Unis et en Israël, par le Groupe d'étude[1], et d'une enquête effectuée pour elle par le ministère des Affaires extérieures[2].

À cause des différences entre les motifs qui inspirent l'adoption d'une politique de congé parental ainsi que de la durée et du mode de financement de celui-ci, il est difficile d'établir des comparaisons entre pays. La démarche que nous avons adoptée dans ce chapitre consiste à présenter nos conclusions concernant trois types généraux de congés : le congé de naissance ou d'adoption, le congé prolongé pour soins d'enfant, et le congé motivé par des responsabilités familiales. Il est particulièrement difficile de faire une distinction entre le congé de naissance ou d'adoption et le congé prolongé pour soins d'enfant, en raison des différences de conception des programmes d'un pays à l'autre. Dans cette analyse, nous avons *seulement* classifié comme *congé de maternité ou d'adoption*, la période suivant immédiatement la naissance ou celle qui suit l'adoption d'un enfant, qui est couverte par le taux le plus élevé de prestations offertes dans chaque pays. Dans beaucoup d'entre eux, cette période est couverte par un revenu de remplacement élevé ; elle est suivie d'une période plus longue au cours de laquelle les prestations sont réduites. C'est cette seconde période que nous avons classifiée comme *congé prolongé pour soins d'enfant*, quelle qu'en soit la durée. Nous comparerons les règlements en vigueur concernant ces trois types de congés dans 12 pays, ceci représentant un échantillonnage de la diversité des politiques qui sont appliquées.

Le congé payé de maternité est accordé au moment, ou aux environs, de la naissance, habituellement à la mère seulement, afin de lui permettre de se préparer pour la naissance de son enfant et de se rétablir. Ce congé comporte le droit de retrouver son poste ou un poste équivalent, à son expiration. Certains pays exigent qu'un nombre déterminé de semaines de congé payé soient prises avant la date prévue de la naissance, et le reste après. Dans le cas d'une adoption, un congé équivalent peut être accordé afin de permettre à un parent d'intégrer le nouvel enfant dans la famille.

Les pères peuvent bénéficier de deux types de congé de naissance ou d'adoption. Dans la plupart des cas, on leur accorde quelques jours de congé payé immédiatement après la naissance ou l'adoption de l'enfant afin de lui permettre d'être auprès de la mère et de l'aider à s'occuper du nouveau-né. Dans certains pays, les pères sont autorisés à partager une partie du congé de naissance ou d'adoption avec la mère.

Dans de nombreux pays, un congé prolongé pour soins d'enfants est accordé aux parents afin de leur permettre de s'occuper des enfants en bas âge encore trop jeunes pour aller à la garderie ou à l'école maternelle. Dans certains pays, les règlements prévoient le versement de prestations pendant ce congé ; dans d'autres, le congé est sans solde.

Le congé pour les parents qui travaillent et qui ont des obligations familiales comprend un congé leur permettant de faire face à des situations d'urgence, telles que la maladie d'un enfant ou celle de la personne qui s'en occupe habituellement. Dans certains pays, les parents peuvent bénéficier d'un congé avec solde pour s'acquitter des obligations liées à l'éducation des enfants, telle que leur participation à des activités scolaires et les réunions avec les enseignants.

FONDEMENT PHILOSOPHIQUE DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET DU CONGÉ PARENTAL PAYÉ

Dans chaque pays, la combinaison particulière de congés payés et de prestations accordées aux parents occupant un emploi reflète très exactement la façon dont ce pays conçoit le rôle des femmes dans la société, et le rôle qu'on attend qu'elles jouent dans l'économie. En fait, dans tous les pays, qu'on y trouve une économie de plan ou une économie de marché, des prestations de maternité et des congés parentaux payés constituent un puissant instrument de politique qui peut être utilisé pour influer sur la participation des femmes à la population active.

Certains d'entre eux offrent aux mères d'importantes compensations financières pour qu'elles s'occupent de leurs bébés et de leurs tout-petits à la maison. Ces politiques peuvent être fondées sur des principes philosophiques ou des objectifs de politique très divers. Dans certains cas, la société est profondément convaincue que la place des femmes est au foyer, auprès de leurs enfants, lorsque ceux-ci sont jeunes. Dans d'autres, il peut exister une certaine réticence ou une incapacité à assurer des services publics de garderie facilement accessibles. Il peut enfin arriver que la situation économique soit telle que les responsables des politiques désirent dissuader les femmes de chercher du travail. Il arrive enfin parfois que l'on se méfie des répercussions des garderies sur les très jeunes enfants.

Certains pays, afin d'encourager les femmes à avoir plus d'enfants, accordent des congés de maternité plus longs, des paiements en espèces ou un congé ordinaire supplémentaire à celles qui ont plus d'un enfant. Par exemple, les dispositions relatives au congé de maternité dans de nombreux pays de l'Europe de l'Est, où les taux de naissance sont extrêmement faibles, ont été conçues dans cette intention.

On reconnaît, dans plus en plus de pays, que l'égalité sur le marché du travail pour les femmes n'est possible que si les hommes partagent avec elles les obligations familiales. C'est sur ce principe que sont fondés les programmes de congés parentaux dans les pays nordiques, où le congé payé est organisé de manière à ce que les mères et les pères puissent se partager la garde des enfants, et où les préoccupations d'ordre domestique ne sont pas considérées comme un domaine réservé aux femmes. En revanche, dans la plupart des pays de l'Est, seules les femmes bénéficient du congé parental, ce qui montre bien que le partage des responsabilités parentales n'est pas accepté comme un objectif social dans ces sociétés.

Quel que soit le fondement philosophique d'un programme ou d'une combinaison de programmes, il est manifeste que la manière dont il est conçu peut avoir un effet sur des variables telles que le taux des naissances, la participation des femmes à la population active, les besoins en matière de garderies d'enfants et le partage des responsabilités entre les hommes et les femmes.

CONGÉ DE NAISSANCE OU D'ADOPTION

Tous les pays européens que nous avons étudiés accordent un congé payé aux mères, à la naissance d'un enfant. Certains d'entre eux permettent aux pères de partager le congé. La plupart accordent également aux mères adoptives un congé d'une longueur équivalente à la période post-natale. Dans la plupart des cas, le congé est plus long que celui qui est accordé au Canada, les montants versés pour remplacer le revenu sont plus élevés et un pourcentage plus élevé de la population a droit à ces prestations. Le seul domaine dans lequel le Canada semble être en avance sur les autres est celui de la latitude dont on y dispose pour fixer le moment du congé.

Les États-Unis sont en retard sur tous les autres pays étudiés en ce qui concerne le congé de maternité. Sur le plan national, aucune garantie de congé ou de prestation n'est accordée aux mères ou aux pères à la naissance ou à l'adoption d'un enfant. Cependant, en vertu du *Pregnancy Discrimination Act* de 1978, les employeurs sont tenus de traiter les femmes qui se remettent d'un accouchement ou qui souffrent d'une maladie liée à la grossesse, de la même manière qu'ils traitent tous les autres employés malades ou invalides. Ceux qui offrent un régime d'invalidité à leurs employés doivent couvrir les invalidités liées à la grossesse au même titre qu'ils le font pour les autres invalidités temporaires. L'importance des prestations dépend du régime de l'employeur. De ce fait, 95 % des 384 plus grandes sociétés américaines offrent maintenant des prestations d'invalidité pour la grossesse (habituellement, de six à huit semaines de congé avec un salaire partiel), mais de nombreuses petites entreprises n'offrent rien du tout[3]. Cinq États ont voté des lois qui

garantissent le congé et des prestations de maternité, mais leur compétence dans ce domaine se trouve maintenant attaquée devant les tribunaux.

Aux États-Unis, quelques semaines de congé sont donc accordées aux femmes dont les employeurs accordent un congé pour invalidité temporaire. Une indemnité est versée aux femmes qui vivent en Californie, à Rhode Island, à Hawaii, au New Jersey, dans l'État de New York et à Puerto Rico, ainsi qu'à celles dont les employeurs offrent des régimes d'invalidité. On estime à 60 % le nombre des femmes occupant un emploi aux États-Unis qui ne sont pas protégées par une assurance-invalidité pendant leur grossesse[4].

Durée

Au Canada, la durée du congé de maternité varie de 12 semaines, au Nouveau-Brunswick, à 18 semaines, dans tous les organismes placés sous juridiction fédérale. Dans la plupart des cas, il est précisé que le congé peut commencer de 11 à 12 semaines avant la date d'accouchement prévue et ne peut prendre fin avant que six semaines se soient écoulées après la naissance de l'enfant. Dix-sept semaines sont assurées en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* et des prestations sont versées pendant 15 d'entre elles. La plupart des pays étudiés accordent un congé de maternité payé plus long qu'au Canada.

Sur les onze pays qui offrent un congé de maternité, cinq accordent un congé payé de 26 semaines ou plus. C'est la Finlande qui est la plus généreuse : 47 semaines, avec une allocation correspondant à 80 % du salaire. Le Danemark accorde 28 semaines et 90 % du salaire, l'Allemagne de l'Est, la Tchécoslovaquie et la Suède, 26 semaines de congé et 90 % du salaire.

Les autres pays accordent un congé de 6 à 20 semaines, et un revenu de remplacement de 80 à 100 %. La Hongrie et l'Italie accordent 20 semaines ; l'Autriche et la France, 16 semaines, l'Allemagne de l'Ouest, 14 semaines, et le Royaume-Uni, 6 semaines, à plein salaire. Bien que ces périodes soient plus courtes que celles des autres pays européens étudiés, toutes les femmes de ces pays ont la possibilité de prolonger leur congé, et dans tous, à l'exception de la France, ce congé prolongé donne droit au versement de prestations, bien que réduites.

Le domaine dans lequel le Canada est en avance sur les autres pays est celui de la latitude dont on dispose pour fixer la date du congé. Dans 9 des 12 provinces ou territoires canadiens qui offrent un congé, les femmes sont libres de décider du nombre de semaines qu'elles veulent prendre avant la naissance, et de réserver le reste à la période post-natale[5]. La Suède a adopté des dispositions analogues et accorde 26 semaines de congé de maternité, dont un maximum de 10 semaines peuvent être prises avant la naissance de l'enfant. En Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest, un nombre déterminé de semaines est réservé à la période prénatale ; ce congé est perdu lorsque la femme ne s'en prévaut pas avant la naissance. Nous ne disposons d'aucun renseignement sur les caractéristiques du congé pré-natal en Tchécoslovaquie, en Allemagne de l'Est et en Hongrie.

Montant des prestations

Outre le congé, les pays européens accordent une indemnité de remplacement généreuse pendant celui-ci pour que les travailleurs puissent se permettre de le prendre. Dans tous les pays europeens étudiés, le montant de ce remplacement est supérieur à celui qui est accordé au Canada. Dans notre pays, les femmes qui peuvent y prétendre en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* peuvent recevoir, pendant 15 semaines, des prestations équivalentes à 60 % de la partie assurée de

TABLEAU 11.1

Durée du congé de maternité

Pays	Congé bénéficiant des prestations maximum	Semaines de congé prénatal	Semaines de congé postnatal
Finlande	47	8	39
Danemark	28	4	24
Tchecoslovaquie[a]	26	*	*
Allemagne de l'Est	26	*	*
Suede	26	0-10	16-26
Hongrie	20	*	*
Italie	20	8	12
France[b]	16	6	10
Autriche	16	8	8
Canada[c]	**17**	**0-12**	**5-17**
Allemagne de l'Ouest	14	6	8
Royaume-Uni[d]	6	0-6	0-6
États-Unis	néant	néant	néant

Source : Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés – Une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F). Les sondages effectués dans les pays mentionnés l'ont été par le ministère des Affaires extérieures du Canada.

Notes : * Aucun renseignement n'était disponible concernant les dispositions de congé pré- et postnatal en Tchécoslovaquie, Allemagne de l'Est et Hongrie.

[a] Seules les mères bénéficient de 35 semaines de congé postnatal.

[b] La durée du congé est prolongée dans le cas de naissances multiples et à partir de la naissance d'un troisième enfant. La durée maximum du congé prénatal est de huit semaines et celle du congé postnatal, de 22 semaines.

[c] La durée du congé accordé varie selon les ordonnances canadiennes. Certaines fixent la répartition entre la période prénatale et la période postnatale, alors que d'autres laissent aux mères le soin de le décider.

Ce tableau concerne la partie du congé assurée en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Des prestations sont versées pendant 15 des 17 semaines de congé.

[d] Seules les femmes qui travaillent depuis au moins un an pour le même employeur ont droit à 90 % de leur salaire. Au Royaume-Uni, les femmes qui travaillent ont droit à 29 semaines de congé au total, dont 11 doivent être prises avant la naissance. Une prestation uniforme est versée pendant 18 semaines : 11 semaines avant la naissance, et sept semaines après.

leur revenu. Pour pouvoir les toucher pendant 15 semaines, elles doivent prendre 17 semaines de congé, y compris deux semaines au cours desquelles elles ne sont pas payées. Ainsi, le revenu de remplacement réel correspond à seulement 53 % des gains assurés[6]. En 1985, le gain hebdomadaire assurable maximum en vertu de l'assurance-chômage était de 460 $, ce qui donnait des prestations hebdomadaires maximums de 276 $.

Dans 9 des 11 pays européens considérés, des prestations égales au salaire complet (90 à 100 % du revenu de remplacement) sont accordées pendant la période initiale de versement des prestations de maternité. Dans tous ces pays, les prestations sont égales ou supérieures à 80 % du revenu assuré.

Dans la plupart des pays, après cette période initiale, il est possible d'obtenir un congé prolongé, assujetti à des prestations réduites. En Allemagne de l'Ouest, par exemple, les femmes qui travaillent reçoivent 100 % de leur salaire pendant 14 semaines et une prestation uniforme pendant les 18 semaines restantes de congé statutaire. Au Royaume-Uni, toutes les femmes reçoivent une prestation uniforme pendant 18 semaines. Celles qui ont deux années d'ancienneté auprès du même employeur bénéficient d'un supplément patronal qui leur permet de toucher 90 % de leur salaire pendant six semaines. Nous examinerons plus en détail ce sujet à la rubrique « Congé prolongé pour soins d'enfants », p. 286.

Aux États-Unis, il n'existe, au plan national, aucun règlement exigeant l'octroi d'un congé ou le versement de prestations. Cependant, depuis 1978, toutes les compagnies employant plus de 15 personnes sont tenues d'inclure le congé de maternité dans tout régime d'invalidité offert à leurs employés. Cinq États et Puerto Rico ont également des régimes d'invalidité qui prévoient le versement de prestations aux femmes qui prennent un congé de maternité.

Périodes d'admissibilité

La période d'admissibilité requise pour bénéficier de prestations varie d'un pays à l'autre. Au Canada, il faut que les femmes aient travaillé 20 semaines au cours des 52 semaines précédentes pour pouvoir prétendre aux prestations de maternité en vertu du programme d'assurance-chômage, mais, dans la plupart des provinces, il leur faut avoir travaillé un an pour le même employeur pour avoir droit à un congé. Au Danemark et en Finlande, aucune période minimum de service n'est imposée pour cela.

L'Allemagne de l'Ouest exige qu'une femme ait travaillé pendant 12 semaines entre le 10e et le 4e mois précédant son accouchement. En Autriche, il faut qu'elle ait travaillé 52 semaines au cours des deux années écoulées. Cette exigence est ramenée à 20 semaines si elle est âgée de moins de 21 ans. La France exige qu'une femme ait travaillé 1 200 heures (soit 150 journées de travail de huit heures) au cours de l'année écoulée. Au Royaume-Uni, toutes les femmes, y compris les travailleuses autonomes, touchent une indemnité uniforme pendant 18 semaines si elles ont versé leur cotisation d'assurance pendant un an. Deux années de service auprès du même employeur leur permet de toucher 90 % de leur salaire pendant six semaines.

Financement

Dans tous les pays étudiés, le congé de naissance ou d'adoption est financé grâce aux programmes d'assurance sociale respectifs mais la méthode de financement varie. Le Canada, la Finlande, l'Italie, la Hongrie

TABLEAU 11.2

Remplacement du revenu pendant le congé de maternité

Pays	Pourcentage du salaire reçu	Nombre total de semaines de congé assujetties aux prestations maximum	Nombre total de semaines de congé de maternité
Autriche	100 % *	16‡	16
Allemagne de l'Est	100 %	26	26
Hongrie	100 %	20†	20
Allemagne de l'Ouest[a]	100 %	14	32
Tchécoslovaquie	90 %	26‡	26
Danemark	90 % *	28‡	28
France	90 % *	16‡	16
Suède	90 % *	26‡	26
Royaume-Uni[b]	90 %	6	29
Finlande	80 % *	47‡	47
Italie	80 % *	20‡	20
Canada[c]	**60 %***	**17**	**17-18**
États-Unis[d]	néant	néant	néant

Source : Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés – Une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n° 4 (n° au cat. : SW43-1/4-1985F). Les sondages effectués dans les pays mentionnés l'ont été par le ministère des Affaires extérieures du Canada.

Notes : †Les pères bénéficient également de ce congé.

‡Les parents adoptifs bénéficient de ce congé au même titre que les parents biologiques.

*Indique que le montant maximum des gains est assuré.

[a]En Allemagne de l'Ouest, une prestation uniforme est versée aux femmes pendant leur congé de maternité de 32 semaines. Pendant les 14 premières semaines, l'employeur verse le supplément nécessaire pour que la prestation corresponde à 100 % du salaire normal.

[b]Le Royaume-Uni verse également une prestation uniforme pendant 18 semaines à toutes les femmes qui travaillent et qui cotisent depuis un an au moins à l'assurance sociale. Les femmes qui ont deux ans d'ancienneté chez le même employeur reçoivent 90 % de leur salaire pendant six semaines, montant qui est remboursé à l'employeur.

[c]Au cours de la période de congé de 17 semaines, des prestations sont versées pendant 15 semaines. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, à cause des deux semaines pendant lesquelles il n'y a pas de prestation, au début du congé, le taux de remplacement effectif pour la période de 17 semaines n'est que de 53 %.

[d]Le *Pregnancy Discrimination Act* de 1978 dispose que toutes les compagnies employant plus de 15 personnes incluent le congé de maternité dans le régime d'invalidité qu'elles offrent à leurs employés. Environ 40 % des femmes qui travaillent aux États-Unis bénéficient de cette protection. Cinq États et Puerto Rico offrent également des régimes d'invalidité qui couvrent les femmes en congé de maternité.

et l'Allemagne de l'Est financent tous leur régime d'assurance grâce à la cotisation patronale et à celle de l'employé. En Autriche et en Allemagne de l'Ouest, le gouvernement verse également une contribution. En Allemagne de l'Ouest, elle est versée à titre supplémentaire, alors qu'en Autriche elle représente 50 % du revenu. Le régime danois est totalement financé par le gouvernement. En Suède et en Tchécoslovaquie, la contribution provient uniquement du gouvernement et des employeurs.

Dans la plupart de ces pays, les régimes d'assurance sociale absorbent le coût total du congé parental. En Suède, par exemple, tout congé familial est financé grâce aux fonds d'assurance sociale[7]. Au Royaume-Uni, les employeurs sont remboursés pour les paiements faits aux femmes qui ont droit à 90 % de leur salaire pendant six semaines de congé. De même, en France, les employeurs sont défrayés du coût total des trois jours de congé payé accordés aux pères à la naissance d'un enfant. En Allemagne de l'Ouest, cependant, les femmes touchent une prestation d'assurance sociale uniforme pendant 32 semaines. Au cours des 14 premières, les employeurs sont tenus de verser un supplément représentant la différence entre cette prestation et le salaire normal, et ils ne sont pas remboursés pour cela.

Protection des travailleuses autonomes

En Suède, au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Est, les travailleuses autonomes bénéficient de prestations d'assurance. En Suède, elles cotisent au régime d'assurance sociale au même titre que les employeurs. Au Royaume-Uni, comme elles cotisent également au fonds d'assurance sociale, elles touchent une somme uniforme pendant 18 semaines. En Allemagne de l'Est, les travailleuses autonomes jouissent de toutes les prestations d'assurance sociale mais doivent à la fois verser la part patronale et celle de l'employé. Au Canada, les travailleuses autonomes ne versent pas de cotisation et ne reçoivent pas de prestations de maternité.

Congé pour les pères à la naissance d'un enfant

La plupart des pays considérés ici réservent la période de congé de maternité uniquement à la mère. Cependant, les pays nordiques ont adopté des politiques destinées à restructurer le travail et la vie familiale et constituent donc une exception sur ce plan. Les pères ont la possibilité de prendre un congé de paternité sans risque de perdre leur travail et ils jouissent des mêmes dispositions que les mères en ce qui concerne le remplacement de leur revenu. En Suède, seul le congé prénatal et les 29 premiers jours de congé postnatal sont réservés à la mère. Lorsque la possibilité de prendre un congé a été accordée pour la première fois aux pères, en 1972, 2 % des Suédois s'en sont prévalus, mais dès 1978, en partie à cause d'une vigoureuse campagne de publicité en faveur du congé pour les pères, 12 à 14 % d'entre eux ont demandé ce congé. Le Danemark autorise les pères à prendre les 10 dernières semaines du congé de maternité si la mère désire reprendre son travail. La Finlande

leur permet de prendre de 75 à 100 jours de congés payés après les 100 premiers jours de congé maternel. En 1982, 21 % des pères finlandais admissibles se sont prévalus de cette disposition.

Un certain nombre de ces pays accordent quelques jours de congés payés aux pères, congés qui doivent être pris au moment de la naissance afin de leur permettre d'aider la mère à s'occuper du nouveau-né. La Suède, le Danemark, la Norvège et la Finlande accordent deux semaines de congés payés aux pères. En Finlande, ce congé est déduit du total de 234 jours de congé de maternité ou de paternité. La France accorde également trois jours de congés payés aux pères. Au Canada, seuls les pères employés dans des organismes relevant de l'autorité fédérale, ou en Saskatchewan, au Manitoba ou au Québec sont autorisés à prendre un congé à la naissance d'un enfant (24 semaines en vertu du *Code canadien du travail* ; six semaines en Saskatchewan et au Manitoba ; deux jours au Québec).

Congé d'adoption

La plupart des pays sont allés plus loin que le Canada lorsqu'il s'agit de reconnaître la nécessité pour des parents adoptifs de prendre un congé qui assure la protection de leur emploi et l'obtention d'une forme quelconque de remplacement de leur revenu. Dans notre pays, depuis 1984, les parents qui adoptent un enfant peuvent toucher les prestations d'assurance-chômage, mais les lois qui gouvernent les normes d'emploi autorisent très peu de travailleurs à prendre congé lorsqu'ils adoptent un enfant.

Dans cinq des pays européens étudiés (Suède, Autriche, Finlande, Danemark, Tchécoslovaquie), les mères adoptives sont autorisées à prendre le même congé de maternité et bénéficient du même remplacement de leur revenu que les mères biologiques, et cela pendant une période équivalente à la période postnatale. En Italie, elles ont droit à 12 semaines de congés payés (ce qui équivaut à la période postnatale dont bénéficient les mères biologiques) si l'enfant adopté a moins de six ans. Toujours en Italie, si l'enfant a moins de trois ans, les mères adoptives peuvent prendre 26 semaines supplémentaires de congé prolongé, dans les mêmes conditions que les mères biologiques. En France, les mères adoptives, comme les mères biologiques, ont droit à 10 à 20 semaines de congés payés, selon le nombre d'enfants adoptés et le nombre d'enfants faisant déjà partie de la famille.

En Suède, en Finlande et au Danemark, les pères ont le droit de partager le congé d'adoption avec la mère, au même titre que pour un congé de naissance. En Italie, en France et en Tchécoslovaquie, le congé d'adoption est réservé à la mère, encore que les pères puissent prendre un congé prolongé pour s'occuper des enfants adoptés.

En Allemagne de l'Ouest, au Royaume-Uni et aux États-Unis, il n'existe rien dans la loi qui prévoie un congé ou des prestations en cas d'adoption. Nous ne disposons d'aucun renseignement sur les politiques en vigueur en Allemagne de l'Est et en Hongrie.

CONGÉ PROLONGÉ POUR SOINS D'ENFANT

Dans de nombreux pays, il est prévu que le congé de maternité puisse être prolongé afin de permettre au père ou à la mère de quitter temporairement la population active pour s'occuper d'un jeune enfant à domicile. Le tableau 11.3 montre quels sont les pays qui accordent un congé pour soins d'enfants à la suite de la période initiale de congé de naissance ou d'adoption décrit à la section précédente, ainsi que la longueur de ce congé et le remplacement de revenu accordé.

TABLEAU 11.3
Congé prolongé pour soins d'enfants

Pays	Période de congé initial assuré	Congé prolongé	
		Durée	Prestations
Suède	26	26 semaines à utiliser avant que l'enfant atteigne l'âge de huit ans, sous forme de demi-journées ou de quarts de journées, ou sous forme de journées complètes avant que l'enfant atteigne 18 mois	90 % du salaire pendant les 13 premières semaines ; prestation uniforme pendant les 13 dernières semaines
Autriche	16	46 semaines	Prestation uniforme mensuelle avec un taux plus élevé pour les mères seules
Hongrie	20	Congé jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans	Prestation mensuelle en espèces équivalente à un tiers du salaire moyen
Italie	20	26 semaines	30 % du salaire assuré par les fonds de sécurité sociale
Tchécoslovaquie	26	1) 26 semaines pour les mères d'un enfant ; 2) 78 semaines pour les mères de deux enfants	Prestation uniforme égale à 22 % du salaire moyen
Allemagne de l'Est	26	1) 26 semaines pour les mères de deux enfants ; 2) 52 semaines pour les mères de trois enfants ou plus	Prestation uniforme équivalente à la prestation d'assurance-maladie réglementaire
Allemagne de l'Ouest[a]	14	18 semaines	Prestation uniforme
Royaume-Uni[b]	6	12 à 18 semaines	Prestation uniforme de 1 à 7 semaines ; 11 semaines sans prestation
France	16	Possibilité de deux années de congé pour les parents employés depuis un an ou plus dans une entreprise de plus de 100 employés	néant

Pays	Période de congé initial assuré	Congé prolongé	
		Durée	Prestations
Finlande	47	6 mois	néant
Danemark	28	néant	néant
Canada	**17**	**néant***	**néant**
États-Unis	0	néant	néant

Source : Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés – Une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F). Les sondages effectués dans les pays mentionnés l'ont été par le ministère des Affaires extérieures du Canada.

Notes : *Les personnes travaillant pour des organismes fédéraux peuvent prendre 24 semaines de congé sans solde après l'expiration du congé de maternité. Le père et la mère, ainsi que les parents adoptifs, peuvent bénéficier de ce congé.

[a]En Allemagne de l'Ouest, l'État verse une prestation uniforme pendant 32 semaines. Au cours des 14 premières semaines, les employeurs sont tenus de verser un supplément qui porte cette prestation à 90 % du salaire normal.

[b]Au Royaume-Uni, l'État verse une prestation uniforme pendant 18 semaines (11 avant la naissance, et sept après) et rembourse les employeurs du supplément qu'ils doivent obligatoirement verser pendant six semaines aux femmes qui travaillent chez eux depuis au moins deux ans. Toutes les femmes qui travaillent ont le droit de prendre 11 semaines de congé avant la naissance, et 18 semaines après.

Au Canada, la seule disposition réglementaire concernant le congé prolongé pour soins d'enfant, se trouve dans le *Code canadien du travail*, qui stipule que le père ou la mère peut prendre 24 semaines de congé, une fois que les 17 semaines de congé de maternité sont écoulées. En dehors de cela, il n'existe en général pas de congé pour soins d'enfant au Canada, encore que certains syndicats l'aient obtenu dans le cadre de négociations collectives.

Les motifs qui inspirent l'octroi de ce type de congé varient. En Europe de l'Est, le congé pour soins d'enfant est en général conçu pour être l'instrument d'une politique d'encouragement de la natalité. La Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est accordent des congés de maternité plus longs après la naissance du second et du troisième enfant, en partant du principe qu'un congé payé de plus longue durée encouragera les femmes à avoir plus d'enfants. En Hongrie, la subvention pour soins d'enfant constitue une forte motivation pour les mères à rester chez elles et à s'occuper de leurs enfants jusqu'à ce qu'ils aient trois ans. Cette politique a été lancée, du moins en partie, à la suite des inquiétudes exprimées au sujet des effets des garderies de groupe sur les très jeunes enfants et de l'incapacité de l'État à assumer le coût de garderies de qualité pour les enfants de moins de trois ans. Cette politique est donc manifestement une tentative pour remplacer les garderies publiques par la mère de l'enfant. Cependant, en dépit de cette subvention, 33 % des mères hongroises qui ont des enfants de moins de trois ans étaient sur le marché du travail en 1976. Celles qui appartiennent à des professions libérales, en particulier, n'utilisent pas le congé prolongé pour soins d'enfant à cause du taux peu élevé des prestations à montant fixe et des effets, sur leur carrière, d'une absence de trois ans[8].

La Suède a également adopté une disposition spéciale destinée à permettre aux parents qui travaillent de passer plus de temps, de manière

régulière, auprès de leurs jeunes enfants, mais le motif qui inspire cette politique, et donc, la manière dont le programme est conçu, sont tout à fait différents de ce qui se passe dans les pays de l'Europe de l'Est. En vertu du programme suédois d'assurance parentale, le père ou la mère peut prendre l'équivalent de six mois de congé pour rester au foyer et s'occuper d'un enfant. Ce congé peut être pris sous forme de journées de travail plus courtes (journée de six heures ou demi-journées de congé) à n'importe quel moment, jusque et y compris la première année d'école de l'enfant à l'âge de huit ans. Si le congé est pris sous forme de journées complètes, il doit l'être avant que l'enfant ait 18 mois.

Deux motifs expliquent pourquoi on autorise les pères à bénéficier eux aussi du congé pour soins d'enfant. Les pays nordiques veulent tout d'abord encourager le partage des tâches domestiques entre les époux. La seconde raison est de permettre aux pères de bénéficier d'un congé payé en cas d'urgence, par exemple, maladie ou mort de la mère. C'est ce second motif qui semble avoir inspiré les pays de l'Europe de l'Est lorsqu'ils ont accordé aux pères le droit de prendre un congé payé pour soins d'enfant. L'Italie les autorise également à le faire si la mère est malade ou invalide, ou si le père est seul à avoir la garde de l'enfant.

Le financement des prestations se fait grâce au système de sécurité sociale normal dans les huit pays qui en accordent pendant la période de congé prolongé. Habituellement, le remplacement de revenu versé prend la forme d'une prestation uniforme qui est, la plupart du temps, la prestation réglementaire en cas de maladie.

Seule la Suède fait exception à cette règle : elle accorde 13 semaines de congé prolongé pour soins d'enfant et 90 % du salaire, ainsi que 13 semaines supplémentaires avec un versement uniforme. En Suède, les parents sont donc autorisés à prendre un maximum d'une année de congé à la naissance d'un enfant, pendant les trois quarts de laquelle on leur verse une indemnité correspondant à 90 % de leur revenu. Les 26 premières semaines doivent être prises sous forme de journées complètes, mais la plupart peuvent l'être par l'un ou l'autre des parents. Les 26 semaines restantes (avec 90 % de revenu pendant la première moitié et une prestation uniforme, pendant la seconde) peuvent être prises sous forme de journées complètes, de demi-journées ou de journées partielles, sur un certain nombre d'années.

La France et la Finlande accordent un congé prolongé pour soins d'enfant sans solde (deux ans en France, six mois en Finlande). Le gouvernement danois n'a pas prévu de prolongation de la période de maternité initiale de 28 semaines. Les États-Unis, où il n'existe aucun programme réglementaire de congé de maternité, n'accordent pas non plus le droit de prendre un congé prolongé pour soins d'enfant.

CONGÉ POUR LES TRAVAILLEURS AYANT DES OBLIGATIONS FAMILIALES

Diverses politiques ont été adoptées par d'autres pays pour aider les travailleurs à faire face à leurs obligations familiales. Dans la plupart d'entre eux, ceux qui doivent s'occuper d'enfants malades ont droit à un congé payé. Dans certains, ils ont également le droit de réduire le nombre de leurs heures de travail et de prendre des congés supplémentaires.

Congé pour s'occuper d'enfants malades

La plupart des pays que nous avons étudiés ont un règlement qui prévoit que les parents peuvent prendre un congé pour s'occuper d'enfants malades. Dans tous les pays d'Europe occidentale qui accordent ce congé (Suède, Norvège, Allemagne de l'Ouest, Italie et Autriche), le père comme la mère peuvent s'en prévaloir. En Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Allemagne de l'Est, en revanche, seule la mère est autorisée à prendre le congé. La durée du congé accordée annuellement varie de cinq jours par famille en Autriche, à 60 jours par famille pour chaque enfant de moins de 12 ans, en Suède.

Au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, aucun règlement ne garantit de congé aux travailleurs ayant des enfants malades. Ceux-ci doivent s'arranger avec leurs employeurs par le biais de négociations collectives ou d'ententes officieuses, ou sont obligés de trouver une autre formule de soins, lorsque leurs enfants sont malades.

Les dispositions réglementaires concernant le congé pour s'occuper des enfants malades sont résumées au tableau 11.4.

Autres types de congé pour obligations familiales

Certains pays accordent des avantages supplémentaires aux mères qui travaillent, notamment, sous forme de réduction de l'horaire de travail ou de congés additionnels. En Allemagne de l'Ouest, les mères qui allaitent, travaillent deux heures de moins par jour mais touchent un salaire normal. En Italie, elles ont le choix entre une journée de travail réduite de deux heures ou deux périodes de repos d'une heure pendant la journée. Si leur enfant se trouve dans une garderie fournie par l'employeur, elles ne bénéficient que d'une seule période de repos et doivent la passer avec leur enfant. En France, les mères ont droit à une pause quotidienne d'une heure pour allaiter leur enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne un an.

En France et en Allemagne de l'Est, les mères ont droit à des congés additionnels. En France, celles qui ont des enfants en bas âge ont droit à deux journées supplémentaires de congé annuel. En Allemagne de l'Est, les mères qui ont deux enfants de moins de 16 ans (ou plus) bénéficient d'un congé annuel plus long, le nombre des jours supplémentaires étant fonction du nombre d'enfants et du fait que la mère travaille par roulement ou non. Une femme qui travaille par roulement et a trois enfants de moins de 16 ans, par exemple, a droit à cinq jours de congés annuels supplémentaires.

L'Allemagne de l'Est réduit l'horaire de travail des femmes qui ont deux enfants ou plus. La réduction des heures de travail, des semaines flexibles de travail et le droit de refuser de travailler par roulement sont des dispositions dont peuvent se prévaloir les parents qui occupent un emploi en Tchécoslovaquie. La Norvège a adopté une mesure aux termes de laquelle les travailleurs qui ont des obligations familiales peuvent refuser de faire des heures supplémentaires et peuvent réduire leur horaire de travail. Le congé familial flexible de 26 semaines en Suède peut être pris sous forme de demi-journées ou de quarts de journées jusqu'à ce que l'enfant ait huit ans, de manière à réduire la longueur de la journée de travail des parents qui choisissent cette option.

TABLEAU 11.4

Congé réglementaire pour soins d'enfants malades

Pays	Allocation annuelle de congé	Accessible aux pères	Dispositions concernant le revenu
Suède	60 jours par famille pour chaque enfant de moins de 12 ans	Oui	90 % du salaire
Norvège	20 jours par famille	Le congé est également réparti entre les parents	100 % du salaire
Allemagne de l'Ouest	5 jours par travailleur	Oui	100 % du salaire
Tchécoslovaquie[a]	5 jours	Non	100 % du salaire
Autriche	5 jours par famille	Oui	100 % du salaire
Italie[b]	Inconnu	Oui	100 % du salaire
Allemagne de l'Est	8 semaines pour les mères de trois enfants 10 semaines pour les mères de quatre enfants 13 semaines pour les mères de cinq enfants	Non	Plein salaire pendant deux jours ; ensuite, salaire au taux réglementaire de la prestation d'assurance-maladie
Hongrie	3 mois pour un enfant de moins de trois ans 1 mois pour un enfant de trois à six ans	Non	Salaire au taux réglementaire de prestation d'assurance-maladie
Finlande	Nombre de jours inconnu	Oui, dans le secteur public	Inconnu
Canada	**néant**	**Non**	**néant**
Royaume-Uni	néant	Non	néant
États-Unis	néant	Non	néant

Source : Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés – Une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n° 4 (n° au cat. : SW43-1/4-1985F). Les sondages effectués dans les pays mentionnés l'ont été par le ministère des Affaires extérieures du Canada.

Notes : Nous n'avons pas pu obtenir de renseignements sur les politiques pratiquées au Danemark ou en France. La Norvège remplace le Danemark dans ce tableau à cause de la disponibilité des données.

[a]Nous ne savons pas exactement si les cinq jours prévus en Tchécoslovaquie représentent un nombre maximum de jours par an ou un nombre maximum de jours avec plein salaire chaque fois qu'un enfant est malade.

[b]Ce congé n'est accordé que lorsque les enfants ont moins de trois ans. Nous ne disposons d'aucun renseignement sur le nombre de jours de congé qui peuvent être utilisés dans l'année.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons comparé les dispositions relatives au congé parental au Canada avec celles qui sont en vigueur dans 12 autres pays : huit démocraties d'Europe occidentale, trois pays du bloc de l'Est, et les États-Unis.

Nous avons constaté que dans tous les pays étudiés, à l'exception des États-Unis qui n'ont pas de système national de congé de maternité, le congé accordé était plus long (habituellement, de 26 à 47 semaines), ou le revenu de remplacement plus élevé (de 80 à 100 % du salaire normal dans tous les pays) qu'au Canada, ou bien les deux. Le Canada est par contre en avance sur les autres pays en ce qui concerne la latitude dans le choix de la date du congé. Cependant, cette souplesse revêt plus d'importance dans notre pays, étant donné la courte durée de ce congé.

La plupart des pays étudiés (et tous ceux où les congés de maternité sont relativement courts) donnent le droit aux nouveaux parents de prendre un congé prolongé, avec des prestations réduites ou sans solde. En France, par exemple, les parents sont autorisés à prendre un maximum de deux années de congé sans solde après le congé de maternité payé de 16 semaines. Au Canada, seules les personnes travaillant pour des organismes fédéraux (650 000 environ), et celles qui sont couvertes par des conventions collectives (elles sont peu nombreuses), ont le droit de prolonger le congé de maternité au-delà de 17 semaines.

La plupart des pays (Suède, Autriche, Allemagne de l'Ouest, Norvège, Italie, Allemagne de l'Est, Tchécoslovaquie et Hongrie) accordent un certain nombre de jours de congés annuels pour s'occuper d'enfants malades. Plusieurs offrent des avantages supplémentaires aux parents qui travaillent, notamment la possibilité de prolonger leurs congés annuels et d'avoir un horaire de travail réduit pour les mères qui allaitent. Le Canada a été lent à reconnaître le genre de dispositions nécessaires pour permettre aux parents qui travaillent de combiner avec succès travail et obligations familiales. Au chapitre 9, nous avons déterminé certains frais — tant sociaux qu'économiques — que nous avait valu cette imprévoyance. Dans la Partie III de ce rapport, nous nous proposons de présenter un programme d'action qui permettra au Canada d'aligner nos politiques relatives aux congés parentaux sur les normes internationales.

Gracieuseté de Inter Nationes

Une maternelle ouest-allemande.

12

L'aide à l'enfance dans une perspective internationale

INTRODUCTION

AU CHAPITRE 11, nous avons comparé les systèmes de prestations et de congés parentaux de pays étrangers à ceux du Canada. Dans le présent chapitre, nous décrirons la façon dont chaque pays répond aux demandes de soins à l'enfance. Les points suivants seront étudiés : l'étendue de la couverture des services, les modes de financement, les modalités d'application des programmes, le personnel et la formation du personnel, les auspices sous lesquels les programmes fonctionnent de même que les programmes et équipements spéciaux pouvant répondre aux besoins de groupes particuliers.

STRATÉGIE DE RECHERCHE

Dans le but d'acquérir une perspective sur les soins à l'enfance au Canada, à partir de ce qui se fait ailleurs, le Groupe d'étude a élaboré un questionnaire pour recueillir l'information provenant des autres pays. Avec la collaboration du ministère des Affaires extérieures, le questionnaire fut adressé à 22 pays par l'entremise des missions canadiennes. Cette présentation contient les résultats provenant des pays suivants pour lesquels on détenait les renseignements les plus exhaustifs : l'Allemagne de l'Est (RDA), l'Allemagne de l'Ouest (RFA), l'Autriche, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Suède et la Tchécoslovaquie.

L'information provenant de l'enquête fut complétée par une documentation additionnelle (incluant la législation des pays concernés) de même que l'ensemble de la littérature actuelle sur les politiques et programmes de soins à l'enfance de différents pays.

Cet exposé est plus descriptif que comparatif puisque l'information disponible ne permet pas de faire des comparaisons précises. Par exemple, l'information sur le financement par l'État d'un pays peut correspondre aux contributions versées par un niveau de gouvernement pour un programme donné tandis qu'ailleurs, ces contributions correspondent à la dépense totale des divers niveaux de gouvernement par rapport à un ensemble de programmes. Par ailleurs, on constate des différences d'application : par exemple, en certains pays, les normes concernant le

fonctionnement des garderies peuvent être appliquées à la lettre, tandis que dans d'autres elles servent simplement de guides. Enfin, les renseignements ne sont pas complets dans certains cas. L'information concernant différents types de normes (la taille des groupes, proportion adulte-enfants, la compétence et l'expérience du personnel) est disponible en certains pays seulement. Malgré ces limites, les informations fournies dans ce chapitre reflètent les tendances et pratiques en pays étrangers. La conclusion de ce chapitre portera sur les réalisations canadiennes en regard de variables clés telles que les types de soins, l'étendue de la couverture des services, le parrainage, les normes et le financement.

CHOIX CONCERNANT LES POLITIQUES FAMILIALES SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Depuis les deux dernières décennies, tous les pays étudiés ont connu une croissance significative de la main-d'œuvre féminine. Tel qu'illustré au tableau 12.1, la majorité des femmes de ces pays ont fait partie de la main-d'œuvre durant leur grossesse. C'est pourquoi, les politiques

TABLEAU 12.1

Taux de participation des femmes au marché du travail pour certains groupes d'âge

	Groupes d'âge		
Pays	**20-24 ans (%)**	**25-29 ans (%)**	**30-34 ans (%)**
Allemagne de l'Est[a] (R.D.A.) (1977-1978)		87,0 (25-54)	
Allemagne de l'Ouest (RFA) (1982)	71,3	64,3	58,8
Autriche (1982)	66,3	60,4	58,7 (30-39)
Canada (1981)	**77,1**	**67,9**	**63,3**
Danemark (1981)	85,6	88,6	84,8 (30-44)
États-Unis (1982)	70,0	69,0	67,1
Finlande (1982)	71,4	82,8	84,2
France (1982)	67,6	69,7	65,2
Italie (1982)	58,4	56,4	52,4
Suède (1982)	81,7	84,3	85,0
Tchécoslovaquie (1980)	83,4	90,7	92,0

Source : Organisation mondiale du travail, *1983 Year Book of Labour Statistics*, 43e édition, Genève, 1983, tableau 1.

Note : [a]Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn, *Child Care, Family Benefits, and Working Parents*, New York, Columbia University Press, 1981, p. 90.

familiales concernant les relations entre le travail et la famille sont devenues de plus en plus nombreuses et importantes. Les gouvernements de la plupart de ces pays reconnaissent que la prestation de services de qualité à des prix raisonnables pour les enfants de parents sur le marché du travail représente un aspect important de la politique familiale.

Un chef de file (Kamerman) dans la recherche[1] effectuée dans le domaine de la famille et des soins à l'enfance a constaté que tous les pays partagent les mêmes préoccupations et doivent faire face aux mêmes problèmes :

- la nécessité de procurer une aide financière à la famille pour l'aider à assumer les frais liés à l'éducation des enfants ;
- la nécessité de fournir un service de garde aux enfants dont les parents sont au travail ;
- la nécessité de faciliter un partage plus équitable des tâches ménagères et des obligations familiales entre les femmes et les hommes ;
- la nécessité de faciliter un meilleur équilibre entre le travail et la maison pour que les adultes puissent remplir leur rôle de parents sans être pénalisés sur le marché du travail.

Considérant ces divers problèmes, Kamerman a identifié cinq orientations de politiques qui ont été adoptées à des degrés divers en Europe et aux États-Unis[2].

Selon la première approche, un pays peut décider qu'il serait souhaitable que tous les adultes participent au marché du travail ; le gouvernement subventionne alors les services de soins à l'enfance pour être en mesure d'offrir des soins adéquats à un prix raisonnable pour les parents. Parmi les pays étudiés, l'Allemagne de l'Est (RDA), qui comptait une participation féminine de 89 % en 1983[3], est celle qui se rapproche le plus de cette position. On y trouve le plus vaste service de garderie des pays étudiés ici, spécialement pour les enfants de moins de trois ans.

Suivant la deuxième approche, le gouvernement octroie un congé payé à un parent pour demeurer à la maison et s'occuper d'un enfant en bas âge. Une telle politique réduit les besoins en services de garde pour les enfants d'âge inférieur à celui de la limite prévue pour les prestations de congé. La Tchécoslovaquie témoigne de cette approche ; bien que la participation des femmes au marché du travail y soit généralement élevée, la presque totalité des femmes ayant des enfants entre 0 et 2 ans restent à la maison[4].

Une troisième orientation, adoptée officiellement par la France, consiste à laisser aux parents le choix de travailler ou non à l'extérieur. Théoriquement, cette orientation implique que le gouvernement assurera des services de qualité aux parents qui en ont besoin, tout en fournissant une allocation suffisante pour permettre à un parent qui le désire, de rester à la maison pour prendre soin de son enfant.

La quatrième orientation (dont le Danemark et la Suède se rapprochent le plus, parmi les pays étudiés), est de permettre aux deux parents — ou à l'un des deux — de concilier le travail et la vie familiale. Cette approche est basée sur l'hypothèse que l'indépendance économique, donc la participation au marché du travail, est nécessaire à la femme pour atteindre l'égalité ; de généreux congés parentaux et prestations de congé parentaux associés à de nombreux services destinés aux enfants sont essentiels pour atteindre cet objectif.

La cinquième position est de laisser à chacun le soin de trouver la solution qui lui convient. Alors que les gouvernements des pays étudiés ont tous une politique d'aide à l'enfance, les États-Unis, le Royaume-Uni et la République Fédérale d'Allemagne sont ceux qui interviennent le moins en ce domaine; tout comme au Canada, l'aide à l'enfance assurée par les services publics est plutôt prodiguée dans le cadre du bien-être social.

CARACTÉRISTIQUES DES SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE DANS LES PAYS CHOISIS[5]

L'Allemage de l'Est (RDA)

De tous les pays étudiés, c'est l'Allemagne de l'Est qui offre le système le plus universel de services de soins pour enfants de moins de trois ans. En 1984, 68 % des enfants de cet âge étaient inscrits dans une *Krippen* ou crèche. Presque tous les enfants de trois à six ans fréquentaient une école maternelle publique et quelque 786 000 places étaient disponibles en 1983. De plus, les services de garde après l'école disposent d'un nombre suffisant de places pour accommoder tous les enfants de la première à la quatrième année[6].

En Allemagne de l'Est, les crèches publiques *Krippen*, financées par les fonds publics sont ouvertes à tous les enfants de moins de trois ans qui en ont besoin. Les édifices qui abritent les crèches, aussi bien que les maternelles et les écoles primaires, sont automatiquement construits en même temps que les immeubles à logements, et l'on favorise maintenant la construction juxtaposée de *Krippen* et de maternelles. La proportion adulte-enfants recommandée pour les crèches est de 3 pour 12 pour les enfants de moins d'un an; elle est de 2 pour 15 pour ceux qui ont un et deux ans, et 1 pour 15 pour les enfants de deux et trois ans. Le personnel des crèches doit avoir terminé une dixième année à l'école secondaire régulière et avoir suivi un programme de trois ans offert par une école médicale technique[7].

Kamerman et Kahn soulignent que le but des *Krippen* est d'assurer le développement social, physique et cognitif optimum autant que d'assurer la garde en milieu surveillé. Les *Krippen* sont destinées à « aider les parents qui travaillent à éduquer et à prodiguer des soins à leurs enfants »[8] plutôt qu'à assumer les responsabilités parentales de ceux-ci.

Les mères au travail qui vivent seules et qui ne peuvent trouver de place dans une crèche pour leur(s) enfant(s) peuvent rester à la maison pour s'en occuper. Elles reçoivent temporairement une allocation mensuelle équivalente à celle des prestations d'assurance-maladie[9]. Cette mesure est parfaitement cohérente avec les politiques familiales de ce pays.

Aucune information n'existe sur les programmes de garderies en milieu de travail ni sur les soins aux enfants handicapés.

Les ministères de la Santé et de l'Éducation sont respectivement chargés, sur le plan administratif, des *Krippen* et des écoles maternelles. Bien que très peu d'information soit accessible sur les normes et leur mise en application ou encore sur l'identification des agences qui administrent les programmes, Kamerman et Kahn révèlent qu'en RDA, des normes précises et détaillées sont établies comme « les heures d'ouverture (de

6 h 00 à 19 h 00 au maximum), les examens médicaux et les bilans de santé, les régimes, la température, l'alimentation, l'éducation sanitaire, le milieu physique, les espaces de plein air, la sécurité, la durée des séjours à l'extérieur, l'aération, l'éclairage de même que la formation, la compétence et l'expérience du personnel »[10].

En Allemagne de l'Est, la fréquentation des crèches et des écoles maternelles est gratuite pour tous les enfants admis, quoique les parents aient à débourser un léger pourcentage des dépenses liées aux repas[11]. Les services de soins à l'enfance sont entièrement subventionnés par les secteurs privé et public. Aucun renseignement n'était cependant accessible en ce qui concerne la répartition des coûts et les montants en cause.

L'Allemagne de l'Ouest (RFA)

Il n'existe pas de données récentes concernant le nombre d'enfants en Allemagne de l'Ouest qui reçoivent des soins dispensés par des personnes ne faisant pas partie de la famille, à l'extérieur de leur foyer. En 1977, seulement 6,8 % des enfants de moins de trois ans ont connu cette expérience. Cette situation peut être le reflet du faible taux de participation des mères d'enfants de moins de trois ans au marché du travail (32 % en 1976 selon Kamerman) et à l'opinion répandue selon laquelle les mères devraient rester à la maison pour prendre soin des jeunes enfants. Notre étude révèle cependant que, en 1981, les maternelles accommodaient plus de 75 % des enfants de trois à six ans.

Aucun ministère n'est seul responsable des services de soins à l'enfance en Allemagne de l'Ouest. D'après la constitution, la responsabilité légale est de juridiction fédérale, mais la responsabilité véritable est transférée aux provinces ou aux États (*Länder*). Parmi les onze *Länder*, sept possèdent des lois spéciales qui régissent le système des garderies ou des classes préscolaires.

Traditionnellement, dans ce pays, les crèches ou *Krippen* ont été associées à l'assistance publique. Les utilisateurs les plus fréquents des *Krippen* sont les bas salariés, les familles d'origine étrangère et les familles monoparentales. Plus de 60 % des *Krippen* sont situées dans les grands centres urbains, Bonn, Munich et Hambourg[12]. En 1977, 73 % des *Krippen* étaient parrainées par des agences publiques, 22 % par des agences sociales privées et 5 % par des employeurs dont un grand nombre d'hôpitaux[13]. Les groupes peuvent varier entre 6 et 10 enfants : 7 à 12 enfants entre un et deux ans et 8 à 15 entre deux et trois ans. La proportion adulte-enfants se situe en moyenne à 1 pour 6[14]. La chute du taux de natalité en Allemagne de l'Ouest a ouvert un certain nombre de places pour les enfants de moins de trois ans dans les écoles maternelles qui étaient auparavant réservées aux enfants de trois à six ans.

En 1984, le gouvernement a inauguré un programme de *Tagesmütter* ou « mères de jour », semblable à celui des services de garde en milieu familial parrainés par des agences, et qu'on rencontre en d'autres pays. Comme les *Krippen* et autres services de garde en milieu familial, ce programme a été conçu pour accommoder les pauvres et les familles démunies ; il ne s'adresse pas aux familles à revenu moyen.

Le but des écoles maternelles est d'aider au développement physique, spirituel, social et émotif de l'enfant de 3 à 6 ans. Les écoles

maternelles ne visent pas à fournir un service de garderie aux familles dont les deux parents travaillent à l'extérieur. Au contraire, le fait que la plupart des maternelles ne sont ouvertes qu'une demi-journée n'encourage pas leur utilisation par des parents qui travaillent toute la journée.

Bien que les *Länder* soient responsables des écoles maternelles, celles-ci sont habituellement dirigées par diverses confessions, par des associations de bienfaisance ou par les autorités locales. En 1977, 28 % des écoles maternelles étaient parrainées par le secteur public et 68 % l'étaient par des groupes bénévoles[15].

Le ministère de la Main d'œuvre et des Affaires Sociales offre un programme spécial pour les enfants d'âge scolaire qui ne peuvent retourner à la maison après l'école. Ce programme, appelé *Kinderhort*, assure le repas du midi, une assistance pour les devoirs et la supervision de jeux. Les parents doivent payer une cotisation pour ces services et très peu de places sont disponibles.

Selon l'étude, les services de soins aux enfants en Allemagne de l'Ouest sont financés par des subventions gouvernementales, par le parrainage d'organismes (église et organismes sociaux) et par les parents. En général, chaque groupe assure à peu près un tiers du financement même si les proportions relatives à l'aide financière varient d'une région à l'autre.

Depuis quelques années, on constate dans certains *Länder* une diminution de 20 % des coûts assumés par les parents. Ceux qui sont incapables de payer les cotisations peuvent bénéficier d'aide financière dispensée par le système de bien-être. Les cotisations sont exemptes d'impôts. Les résultats de l'enquête du Groupe d'étude démontrent qu'en 1982, les dépenses pour l'éducation préscolaire représentaient 3,8 % du budget total pour l'éducation.

L'Autriche

En Autriche, l'objectif de la politique familiale est de créer une « association de partenaires » qui permette aux hommes et aux femmes d'accomplir ensemble leurs obligations familiales et de disposer des mêmes avantages pour organiser leur vie professionnelle[16]. Toutefois, les résultats de l'étude indiquent que l'Autriche manque de garderies autorisées pour prendre soin des nourrissons : en 1984, moins de 1 % des enfants de moins de trois ans étaient placés dans des pouponnières. Par ailleurs, au cours de la même année, près de 30 % des enfants de trois à quatre ans, 60 % de ceux de quatre à cinq ans et 78 % des cinq à six ans ont fréquenté les garderies. Puisque le taux de participation à la main d'œuvre des femmes qui ont des enfants de moins de trois ans est de 41,8 %, il semble y avoir un urgent besoin de places en garderies pour ce groupe d'âge. De plus, 22 739 écoliers de six à dix ans fréquentaient les centres de services après l'école et à l'heure du repas du midi.

En Autriche, il existe quatre types de services de garderie : les prématernelles pour nourrissons, les garderies municipales ou autorisées sans but lucratif pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire, les mères nourricières agréées (*Tagesmütter*) et les services non réglementés, dispensés par des membres de la parenté, des voisins ou des travailleuses au pair. On retrouve aussi des écoles maternelles offrant une formation préscolaire aux enfants de cinq et six ans, mais d'après les données de

1977, (les données disponibles les plus récentes), la plupart n'offrent que des programmes à temps partiel. Dans plusieurs États, le nombre de places était insuffisant[17].

Il n'existe aucune information sur le fonctionnement de ces ressources si ce n'est que seulement 1 % des enfants de moins de trois ans sont placés en pouponnières. Les mères nourricières agréées sont autorisées à garder jusqu'à quatre enfants chez elles; cette mesure est envisagée comme pouvant suppléer au manque de places en garderie pour les nourrissons. Toutefois, l'étude révèle que pour l'ensemble de la Ville de Vienne, on ne retrouve que 140 familles nourricières autorisées par la municipalité. Il semble donc que le secteur réglementé ne répond qu'à une partie de la demande globale.

Les garderies sont administrées par les municipalités et par des associations autorisées sans but lucratif comme les clubs, l'Église catholique et les partis politiques. Pour l'ensemble du pays, le rapport entre les centres publics et privés est de 3 pour 1. Normalement, les parents qui travaillent peuvent laisser leurs enfants dans des garderies jusqu'à un maximum de 55 heures par semaine, incluant les heures du déjeuner (midi). Certains centres servent le petit déjeuner et le déjeuner.

Sur leurs listes d'attente, les garderies publiques accordent la priorité aux familles monoparentales et aux familles à faible revenu. En 1984, 40 entreprises autrichiennes organisaient des services de garderie en milieu de travail pour les enfants de leurs employés. Le gouvernement n'offre aucun stimulant financier spécial aux employeurs pour offrir ce type de services, si ce n'est un dégrèvement fiscal. En ce qui a trait aux programmes pour les enfants handicapés ou pour les employés qui travaillent par roulement, l'information était inexistante.

En Autriche, la formation professionnelle des dispensateurs de soins à l'enfance est d'une durée de quatre ans, après les huit premières années scolaires; depuis 1985, le cours comporte une cinquième année. Les enseignants, qui peuvent aussi travailler dans les garderies, doivent faire 13 années d'études primaires et secondaires suivies de trois années à l'École Normale. En Autriche comme au Canada, la mobilité de la main-d'œuvre dans les garderies est élevée et perçue comme un problème.

Les normes concernant les garderies sont établies par les autorités municipales ou les États qui en sont responsables. Toutes les garderies sont visitées par les inspecteurs gouvernementaux une fois par année. Les maisons des *Tagesmütter* sont inspectées par les travailleurs sociaux rattachés aux divisions étatiques ou municipales du bien-être à la jeunesse.

L'Autriche est un état confédéré et bien que le domaine de la législation sociale relève du gouvernement central, l'élaboration de la politique des soins à l'enfance est devenue, depuis la promulgation des lois de 1962, une responsabilité partagée par les gouvernements des États et municipaux.

Les garderies publiques reçoivent des fonds des gouvernements municipaux et des États qui, par ailleurs, sont partiellement subventionnés par le gouvernement fédéral. Les dépenses d'exploitation des garderies dirigées par la municipalité de Vienne (1,5 million d'habitants) étaient de un milliard de schillings autrichiens en 1983 (environ 67 millions de dollars canadiens)[18]; 12,8 % de ce budget ont été compensés par les cotisations des usagers, celles-ci étant proportionnelles aux revenus. Les familles dont le revenu dépasse 1 000 $ CAN par mois, paient environ 28 $ CAN

par semaine pour un enfant présent toute la journée (de 6 h 30 à 17 h 30) et à qui on sert les repas; pour une demi-journée, les frais sont de 16 $ CAN par enfant par semaine. Les familles dont les revenus mensuels sont inférieurs paient moins cher, les prix s'accordant à une échelle variable. Les parents qui font partie d'une catégorie de revenus supérieurs sont enclins à choisir les services privés plutôt que les services publics.

Le Danemark

La politique danoise des services de soins à l'enfance s'appuie sur le principe que la garde des jeunes enfants ne relève pas uniquement des parents. Les Danois considèrent qu'une relation étroite devrait exister entre la famille, la société, le travail et la culture, étant donné que tous ces facteurs influencent le développement des jeunes enfants.

Le Danemark compte cinq grandes catégories de services de soins à l'enfance : 1) les prématernelles (*vuggestuer*) pour les enfants de moins de trois ans; 2) les prématernelles/maternelles (*bornehaver*) pour les enfants de trois à sept ans; 3) les classes préscolaires (*bornehaveklasser*) pour les enfants de cinq à sept ans; 4) la garde en milieu familial (*dagplejehjem*); et 5) la garde avant et après l'école dans des centres récréatifs pour les enfants d'âge scolaire[19].

Dans son rapport de 1981, la Commission danoise sur le bien-être de l'enfance signalait que, en 1979, 40 % des enfants de moins de six ans étaient couverts par le régime public de garderie. Alors que la garde dans une garderie est le service le plus répandu pour les enfants de trois à cinq ans, 60 % des enfants de moins de deux ans sont pris en charge par des personnes qui fournissent des services de garde en milieu familial.

Les places en garderie, incluant celles pour les enfants d'âge scolaire, sont insuffisantes si l'on considère la liste d'attente qui comptait 10 000 enfants en 1979[20].

Les prématernelles, habituellement situées dans des quartiers résidentiels, sont ouvertes toute la journée. La tendance est de mélanger les différents groupes d'âge dans le but d'assurer à chacun la continuité de soins dispensés par une même personne. Un groupe typique est formé de douze enfants et de quatre membres du personnel dont deux au moins sont des spécialistes des soins aux jeunes enfants.

Les prématernelles/maternelles offrent à des enfants d'âges variés, des soins à temps partiel ou à temps plein. Les classes préscolaires constituent, pour beaucoup d'enfants qui ont passé leurs premières années à la maison, une première expérience de la vie de groupe. Alors que 53 % de tous les enfants de trois à sept ans bénéficient de l'une ou l'autre forme de services de soins, 90 % des enfants fréquentent des *bornehaveklasser* intégrées au système scolaire et situées dans les écoles régulières.

Depuis 1964, un programme formel de soins de jour en milieu familial a été mis en place; ce programme permet d'effectuer une sélection plus serrée de personnel et d'assurer une supervision plus étroite après avoir accordé des permis. Pour ce genre de soins, le groupe maximum se compose de sept enfants ou de trois pour les moins de trois ans[21].

En 1976, environ les deux tiers des prématernelles et des programmes de garderie après l'école, de même que les trois quarts des prématernelles/maternelles étaient dirigés par le secteur privé. Dans la

plupart des cas, les services privés sont la propriété d'organismes à but non lucratif. Bien que les services de soins à l'enfance soient sous la juridiction du Service aux enfants et à la jeunesse du ministère des Affaires sociales, les communes doivent voir à l'application des normes et des règlements spécifiques concernant les services de garde[22].

Les enfants handicapés sont intégrés le plus possible au système régulier. Bien que la majorité des garderies présentent une liste d'attente, les communes ont établi des priorités de placement qui permettent à un enfant de famille ayant un besoin particulier (c'est-à-dire parent seul, maladie dans la famille, enfant handicapé) d'être assuré d'une place en garderie. Les enfants de moins de trois ans qui, de l'avis des spécialistes de la santé et de l'enfance, présentent un risque élevé au point de vue de leur développement sont reçus en milieu familial plutôt qu'en garderies de groupe[23].

Il ne semble y avoir aucun programme spécial de garderie pour les personnes travaillant par roulement. Des expériences ont été effectuées au Danemark sur les garderies en usine ; l'emplacement de ces centres dans une zone industrielle ou commerciale implique de longs trajets pour les enfants. De plus, on affirme que les parents ne vont pas visiter leurs enfants au cours des heures de travail et que les listes d'attente suscitent des frictions entre les employeurs et les employés. Ce pays favorise plutôt les petites garderies de quartiers[24].

Au Danemark, les deniers publics servent à financer les services de garde de quatre façons différentes.

1) Les programmes de construction de bâtiments sont financés à l'aide d'emprunts à faible taux d'intérêt, effectués auprès de l'État ou du secteur privé. Dans certains cas, l'État accordera une subvention représentant 35 % des coûts du bâtiment si la commune y investit le même montant, les autres 30 % devant être rassemblés ailleurs.
2) L'entretien de la propriété (loyer, intérêts, taxes, assurances et services de conciergerie) est entièrement financé par le secteur public, la participation de l'État étant de quatre septièmes et celle de la commune de trois septièmes.
3) Les opérations courantes sont partiellement subventionnées, selon le type de service. Les prématernelles et les prématernelles/maternelles sont subventionnées comme suit : 40 % par l'État et 30 % par la commune. Pour la garde après l'école et les associations de jeunes, 45 % est fourni par l'État et 35 % par la commune.
4) Les programmes de santé publique pour enfants, y compris les services de prévention et d'orientation destinés aux familles, sont assumés à 100 % par l'État[25].

Les subventions de l'État couvrent environ 80 % des services de soins à l'enfance et les cotisations des parents (ou les contributions de l'employeur aux quelques centres en industrie) assurent le paiement du reste des coûts d'exploitation. Les frais des garderies sont adaptés aux revenus des parents ; en 1984, le maximum était de 150 $ CAN par mois environ pour les enfants en prématernelles et de 100 $ CAN pour ceux en prématernelles/maternelles. Le mode de subvention des services de garde en garderie ou en milieu familial est le même : ce sont les communes qui font la demande auprès du gouvernement central pour un financement total ou partiel. Selon le rapport de la Commission danoise

sur le bien-être de l'enfance, en 1979, presque 17 % des enfants (incluant les enfants inscrits à des programmes récréatifs) étaient partiellement ou complètement subventionnés[26].

Les États-Unis

Étant donné que, aux États-Unis, les renseignements concernant les services de soins à l'enfance ne sont pas regroupés à l'échelle nationale, on ne dispose pas de données globales sur l'étendue et le genre de services offerts.

Un faible pourcentage des enfants de moins de trois ans sont accueillis dans des pouponnières. D'après Kamerman et Kahn, en 1975, de 3 à 4 % des enfants de moins de trois ans étaient gardés dans des pouponnières pendant dix heures et plus par semaine. D'autres enfants en bas âge sont gardés en milieu familial, en dehors de la famille (habituellement des garderies sans permis). Dans la majorité des cas, les tout jeunes enfants restent dans la famille ou sont gardés par quelqu'un de la famille[27].

La proportion des garderies publiques par rapport aux garderies privées est de 1 pour 3. Les garderies publiques sont administrées par les États, les autorités municipales, les écoles et autres organismes publics. Plus de la moitié des garderies privées sont à but lucratif[28].

Les parents ne trouvent pas facilement des services de garde pour les tout-petits. Dans un rapport publié en 1984, le Select Committee on Children, Youth and Families, (Commission d'enquête sur les enfants, les jeunes et la famille) conclut que le principal obstacle à l'amélioration des services de garde pour les enfants en bas âge est le coût très élevé de ces services tant pour ceux qui les fournissent que pour les parents[29].

Aux États-Unis, la garde hors du foyer est surtout axée sur les enfants de trois à cinq ans. Kamerman et Kahn estimaient que, en 1978, environ 68 % des enfants de trois à cinq ans fréquentaient une garderie ou suivaient un programme préscolaire dans une maternelle privée, ou dans une maternelle ou une prématernelle publiques; ou qu'ils étaient inscrits selon une combinaison de ces formules. La grande majorité de ces enfants étaient inscrits à temps partiel dans un programme préscolaire. Comme ces programmes fonctionnent généralement à temps partiel, beaucoup de parents combinent le programme préscolaire et la garderie (surtout en milieu familial) à d'autres formules ponctuelles. On estime que 500 000 des enfants inscrits à un programme préscolaire fréquentaient également une garderie ou étaient confiés à une gardienne[30].

Les programmes préscolaires publics ou privés (par opposition aux garderies) constituent la majeure partie des services de soins aux enfants de trois à cinq ans. Les enfants dont la mère travaille sont plus susceptibles d'être inscrits à un programme préscolaire, particulièrement les enfants de femmes qui ont de hautes qualifications, donc un revenu plus élevé, et qui peuvent donc en assumer les frais[31].

Le programme Head Start (Bon Départ), lancé en 1965 dans le cadre de la « guerre contre la pauvreté » menée par le gouvernement Johnson, est un vaste programme préscolaire qui inclut soins médicaux, repas et services sociaux pour les enfants de familles à faible revenu. Environ 400 000 enfants, âgés de trois et quatre ans pour la plupart, suivent les programmes de Head Start et environ un cinquième d'entre eux y sont inscrits à temps plein[32].

Des services de garderie sont parfois offerts dans le cadre des programmes de formation, tels le Work Incentive ou WIN (Programme d'incitation au travail), pour les bénéficiaires de l'aide aux familles avec dépendants (Aid to Families with Dependent Children [AFDC]) et des programmes de formation à l'emploi régis par la *Comprehensive Employment and Training Act* (Loi générale sur l'emploi et la formation)[33].

Même si le gouvernement fédéral des États-Unis subventionne un certain nombre de programmes, les services de soins à l'enfance relèvent de la compétence des États et des municipalités.

Les garderies sont habituellement administrées par les agences de services sociaux, alors que les maternelles et prématernelles sont gérées par les services scolaires. Les services de santé jouent un rôle dans l'attribution des permis de garderie ou de garde en milieu familial, mais le rôle central en matière d'aide publique à l'enfance revient aux organismes publics de services sociaux. Les maternelles et prématernelles privées sont rattachées au système scolaire, tant pour la réglementation que pour le fonctionnement, et le personnel des garderies est généralement qualifié pour l'éducation des jeunes enfants. Le programme Head Start est considéré parfois comme un programme scolaire, parfois comme un service social[34].

Avant 1982, le chapitre xx de la *Social Security Act* (Loi sur la sécurité sociale) prévoyait l'octroi de subventions aux États afin de venir en aide aux familles à faible et moyen revenus en particulier. En 1982, la Social Services Block Grant (subvention globale aux services sociaux) a remplacé les programmes prévus au chapitre xx de la loi sur la sécurité sociale. Les échelles de subvention ont été réduites de 21 %, coupant ainsi de 200 millions de dollars les budgets fédéraux de l'aide à l'enfance. D'autres services d'aide, tels les programmes de nutrition, ont également été réduits, de sorte que la majorité des États ont diminué les services de soins à l'enfance destinés aux familles à faible et moyen revenus[35].

La *Education for All Handicapped Children Act* (loi de 1975 sur l'instruction pour tous les enfants handicapés) prévoit l'octroi de subventions destinées à inciter les États à procurer des services aux enfants handicapés de trois à cinq ans, mais ne prévoit rien pour ces enfants, de la naissance à l'âge de trois ans[36].

Aux États-Unis, peu d'employeurs offrent (ou subventionnent) des services de garde pour les enfants de leurs employés. En 1982, 415 entreprises (comparativement à 105 en 1978) offraient des services de garde sur les lieux de travail de leurs employés ou subventionnaient une autre forme d'aide, y compris des paiements directs, des services d'information ou de référence, des services de garde en milieu familial, des contributions aux programmes communautaires et des programmes éducatifs pour les parents. Alors que, en 1978, 71 % des services fournis par l'employeur l'étaient en milieu hospitalier, 20 %, dans des organismes gouvernementaux ou syndicaux, et seulement 7 % dans l'entreprise privée, en 1982, le nombre d'entreprises offrant un service de garde d'enfants (197) surpassait le nombre d'établissements de santé qui offraient un tel service (195). Toutefois, les établissements de santé étaient plus nombreux (152) à offrir un service de garde sur les lieux du travail que les entreprises (42), celles-ci préférant généralement une autre forme d'aide[37].

Plusieurs mesures de stimulation, notamment des dégrèvements fiscaux, sont prévues pour encourager les employeurs à fournir un service

de garde d'enfants à leurs employés. Par exemple, les montants dépensés pour fournir un tel service peuvent être inclus dans les frais généraux et les frais d'installations servant uniquement à la garde d'enfants peuvent être amortis plus rapidement[38].

Malheureusement, il n'existe pas de données complètes récentes sur la participation fédérale aux programmes d'aide à l'enfance aux États-Unis. Kamerman et Kahn estiment que, en 1975-1976, le coût total des services de soins à l'enfance reliés aux programmes sociaux était de 8,8 milliards de dollars américains, dont 28 % (2,5 milliards) étaient assumés par le gouvernement et 72 % (6,3 milliards), par les parents. Traditionnellement, la majeure partie des dépenses remboursées aux États par le gouvernement fédéral était reliée aux programmes d'aide à l'emploi pour les assistés sociaux et aux services de garde d'enfants, tant les services organisés que les autres, pour les travailleurs à faible revenu[39]. Depuis la législation de 1981, par laquelle on a adjoint les programmes du chapitre xx à la Social Services Block Grant (Subvention globale aux services sociaux) et coupé les échelles de subvention, la plupart des États ont restreint les programmes d'aide pour les familles à faible et moyen revenus[40].

Kamerman et Kahn ont évalué à 1 630 $ US le coût moyen par enfant par année pour l'ensemble des centres en 1976-1977. Parce que dans les établissements à but lucratif le nombre d'enfants par adulte est plus élevé, qu'on y paye des salaires moindres et qu'on y offre moins de services, les frais d'exploitation sont inférieurs à ceux des établissements sans but lucratif qui reçoivent des subventions du gouvernement fédéral. Dans ces derniers, en 1976-1977, les dépenses annuelles étaient de 2 190 $ US par enfant. Dans les établissements où les parents doivent payer, le coût moyen était de 26 $ US par semaine, alors que dans ceux subventionnés par les programmes d'aide sociale, le coût hebdomadaire moyen était de 31 $ US. Pour la même année, le coût moyen par élève dans les écoles publiques élémentaires était de 1 480 $ US[41].

Un crédit d'impôt, qui décroit en fonction du revenu, est accordé aux couples mariés dont les deux conjoints travaillent à temps plein et à ceux dont l'un travaille à temps plein et l'autre étudie ou travaille à temps partiel, pour les frais de garde d'enfant de moins de quinze ans; les familles monoparentales sont également éligibles. Le maximum admissible est de 2 400 $ US pour un enfant à charge et de 4 800 $ US pour deux enfants et plus. On estime que ce programme a coûté 1,765 milliards de dollars américains en 1984[42].

La Finlande

Il n'existe aucune donnée sur l'étendue de la couverture des services en Finlande, mais une évaluation révèle que les places disponibles répondent à moins de 50 % des besoins.

Mise à part la garde en milieu familial sans permis, on compte trois types de programmes de garderies en Finlande : les garderies et les services de garde en milieu familial dirigés par le gouvernement local et les garderies privées. En 1984, près de 70 % des enfants qui participaient à un programme officiel de garderie en Finlande fréquentaient les garderies dirigées par les communes, lesquelles représentent localement le gouvernement dans ce pays. Seulement 3,5 % des enfants qui bénéficiaient de ce même programme étaient placés dans une garderie privée.

Environ 60 % des places en garderies accueillent des enfants à temps plein. Le reste des enfants qui fréquentent les garderies officielles (environ 27 %) sont confiés à des gardiennes en milieu familial, employées par les communes. Dans ces familles de garde, environ 90 % des places sont retenues pour les soins à temps plein [43].

Les parents qui désirent que leurs enfants fréquentent un centre après l'école présentent une demande à leur commune. En 1982, environ 8 030 enfants d'âge scolaire participaient à un programme de garde après l'école.

Les garderies communautaires ont de longues listes d'attente et la priorité est accordée aux enfants de familles monoparentales. En 1982, 2 178 enfants de personnes travaillant par roulement recevaient des soins de soir et de nuit. Un écart important reste à combler, puisqu'en 1980, la demande s'élevait à 10 000 places. Très peu de grandes entreprises finlandaises offrent des services de garderie en milieu de travail.

Les cotisations aux garderies dirigées ou subventionnées par les communes sont établies en fonction des ressources financières des parents. En Finlande, le ministère des Affaires Sociales et de la Santé est chargé de l'aide à l'enfance. L'État défraye environ 48 % des coûts des garderies, la municipalité, 40 % et les contributions des utilisateurs s'élèvent à environ 12 %. Les dépenses relatives au bien-être de l'enfance (dont la plus grande partie est destinée aux garderies) comptaient pour 37 % du budget des services sociaux en 1977 [44].

La France

La longue histoire des services de soins à l'enfance en France remonte au XVIII[e] siècle, alors que toutes les classes sociales engageaient des nourrices, devancières et homonymes des gardiennes en milieu familial d'aujourd'hui. Les soins de jour destinés à des groupes d'enfants ont commencé au début du XIX[e] siècle avec les salles d'asile rattachées aux hospices et aux ouvroirs. Dans la France d'aujourd'hui, la garde hors du foyer est acceptée et courante; elle n'est pas nécessairement liée à la participation de la mère au marché du travail [45].

En 1975, on évaluait à 31 % le nombre d'enfants de moins de trois ans qui étaient gardés hors du foyer, par des personnes ne faisant pas partie de la famille. Les deux tiers d'entre eux fréquentaient des établissements publics licenciés et supervisés. Les enfants de moins de trois ans peuvent être placés dans l'un ou l'autre des organismes suivants [46], mis à part les arrangements informels de garde sans permis :

1) Les crèches collectives sont des garderies qui peuvent accepter de 10 (minicrèche) à 120 enfants. Ces centres sont ouverts 12 heures par jour (7 h 00 à 19 h 00), cinq jours par semaine; la proportion adulte-enfant y est de un pour cinq pour les enfants qui ne marchent pas encore et de un pour huit pour les autres.
2) Les crèches familiales sont des foyers de jour subventionnés par les fonds publics et dirigés par des agences. Le personnel est formé d'assistantes maternelles agréées supervisées et payées par une agence sociale. Ces assistantes peuvent prendre trois enfants en charge (sans compter leurs propres enfants) dans leur foyer respectif.
3) Les assistantes maternelles agréées peuvent aussi s'entendre directement avec les familles des enfants dont elles ont la charge.

Même si ces assistantes sont agréées, elles traitent directement avec les familles sans l'intermédiaire d'une agence.

En France, les crèches familiales reçoivent d'importantes subventions. Pour les parents à faible revenu, les crèches collectives et les crèches familiales sont gratuites ou demandent de légères cotisations. Les parents dont les revenus sont élevés paient des cotisations en conséquence.

Les tout-petits de moins de trois ans qui ne relèvent pas du système public sont pris en charge par des assistantes non agréées ou par des nourrices privées. Ce genre de service n'est pas subventionné par l'État.

La France est dotée d'un important réseau d'écoles maternelles dont les services sont gratuits et qui assure la garde de la presque totalité (95 %) des enfants de trois à six ans. Ces établissements acceptent les enfants de deux ans s'ils vont au pot; environ 32 % des enfants de ce groupe fréquentaient les écoles maternelles en 1977. Ces écoles sont ouvertes six heures par jour, quatre jours et demi par semaine; elles sont fermées le mercredi et une demi-journée le samedi. En dehors de ces heures, les parents qui travaillent paient pour la garde avant ou après l'école dans les garderies ou les jardins d'enfants. Ces centres sont habituellement administrés par une entreprise privée ou par un organisme administratif; l'accès y est déterminé par l'occupation du père de l'enfant. Dans les écoles maternelles, les groupes sont plus importants que ne le permettraient les normes canadiennes, soit de 30 à 35 enfants par classe.

Les enfants de trois mois à cinq ans dont la mère n'est pas sur le marché du travail peuvent fréquenter la halte-garderie, centre de garde à temps partiel. Les groupes maximums y sont de 20 enfants[47]. Les haltes-garderies peuvent aussi accepter les enfants dont les parents travaillent le mercredi puisque les écoles maternelles sont alors fermées. En France, on compte quelques services de garde patronnés par les employeurs, mais il n'existe aucun renseignement sur leur nombre exact ni sur le nombre d'enfants qu'ils accueillent.

Les enfants de moins de trois ans qui présentent des besoins spéciaux sont gardés dans les pouponnières[48]. Le Groupe d'étude souligne que le gouvernement incite les crèches et les écoles maternelles à accepter les enfants handicapés dans leurs programmes.

Bien que l'étendue des services pour les enfants de moins de trois ans soit appréciable, et que celle des trois à six ans soit presque universelle, les services pour les enfants d'âge scolaire restent insuffisants. Certaines écoles des grands centres urbains offrent un service de garde avant et après l'école et les jours de congé, et certaines maternelles fournissent le repas du midi et proposent des programmes de garde avant et après l'école.

Le ministère de l'Éducation est responsable des services préscolaires pour les enfants de trois à six ans, tandis que la plupart des services destinés aux tout-petits sont sous la direction du ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

En 1976, le coût de construction des écoles maternelles, à l'exclusion du terrain, fourni par la municipalité, s'élevait à 6 490 FF (1 019 $ CAN) par place disponible. La même année, les frais d'exploitation, en tenant compte de l'entretien de l'édifice, étaient d'environ 52 853 FF (8 306 $ CAN) par classe de 37 enfants. Le gouvernement français a payé 55 % des salaires du personnel et les municipalités, 45 %. La part de l'État à l'amortissement fiscal a été de 45 % tandis que

les parents, par l'entremise de leurs organisations, ont contribué au paiement des fournitures et de l'équipement[49].

Les crèches collectives et les crèches familiales pour les enfants de moins de trois ans sont gratuites ou demandent une légère cotisation aux familles à faible revenu. À titre d'exemple, une crèche de 60 places située à Paris coûtait entre trois et quatre millions de francs en 1977 (excluant le terrain et les espaces extérieurs). Kamerman et Kahn précisent que le gouvernement, par l'entremise du ministère de la Santé, a défrayé 40 % de ces dépenses, le fonds d'allocations familiales a fourni une contribution supplémentaire de 40 % et le reste provient des municipalités et des organismes locaux. Les subventions nationales accordées aux crèches sont fixées chaque année par le ministère des Finances; les gouvernements locaux participent également aux subsides[50].

La Grande-Bretagne

L'analyse du Groupe d'étude indique que, en 1981, environ 5,4 % des enfants de moins de cinq ans fréquentaient des garderies ou étaient confiés à des gardiennes d'enfants agréées. Cependant, 40 % des enfants de trois et quatre ans étaient inscrits dans des écoles maternelles ou dans des écoles primaires offrant ce service.

Le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale est le premier responsable de la politique de services de soins à l'enfance en Angleterre et au Pays de Galles. Quant au ministère de l'Éducation et de la Science, il est chargé de l'instruction offerte par les autorités scolaires locales, y compris les classes maternelles pour les enfants de trois et quatre ans.

Les autorités locales peuvent offrir des services de garderie. La priorité est accordée aux enfants qui ont besoin d'aide pour des raisons sociales ou des raisons de santé. Toutefois, il y a beaucoup plus de demande que de places disponibles. Il existe aussi des services de garde privés, y compris des services offerts par les employeurs et par des organismes bénévoles[51]. Toutefois les garderies privées doivent obtenir un permis auprès des autorités locales, qui peuvent imposer certaines normes pour l'obtention d'un tel permis.

L'étude révèle qu'en Angleterre, en 1981, un peu plus de la moitié de toutes les places disponibles en garderie pour les enfants de moins de cinq ans étaient subventionnées par les autorités locales. Ces garderies recevaient environ 1 % des enfants de moins de cinq ans. Seulement 3,8 % des places de garderie étaient fournies par des employeurs.

Les gardiennes d'enfants en milieu familial (appelées *child minders* au Royaume-Uni) doivent être agréées par les autorités locales, qui peuvent pour ce faire, imposer certaines conditions. Ces dernières années, les autorités locales ont également mis sur pied des programmes pour les enfants qui ont des besoins particuliers (familles monoparentales, groupes ethniques minoritaires, enfants handicapés ou provenant de milieux défavorisés). On emploie des gardiennes pour s'occuper de ces enfants, car on considère qu'une garderie n'est pas le milieu idéal pour eux. En 1981, ces gardiennes d'enfants pouvaient s'occuper de 100 900 enfants. Il n'existe aucune statistique sur la garde d'enfants effectuée sans permis.

Les groupes de jeu, qui sont une activité qui plaît énormément aux enfants de trois et quatre ans, sont organisés par des bénévoles. Comme chaque séance ne dure que trois heures environ, ce type de garde n'est

qu'un complément aux autres soins reçus par l'enfant. Les groupes de jeu agréés offraient 364 000 places pour environ 13 % des enfants de moins de cinq ans.

Les autorités scolaires locales sont libres d'offrir ou non l'éducation aux enfants de moins de cinq ans. Les enfants de trois et quatre ans peuvent fréquenter la prématernelle ou des classes de prématernelle tenues dans des écoles primaires; les enfants de quatre ans peuvent également être admis dans les classes d'accueil des écoles primaires, où ils côtoyent les enfants d'âge scolaire (cinq ans et plus). La plupart des enfants fréquentent ces prématernelles à temps partiel; la priorité est accordée aux enfants qui ont un besoin d'aide particulier. Le personnel des maternelles publiques est habituellement constitué d'éducatrices et d'auxiliaires spécialisées, dont la plupart ont un diplôme en puériculture, bien que cela ne soit pas obligatoire.

Aux yeux du ministère de l'Éducation et de la Science, en règle générale, les enfants sont sous la garde du personnel scolaire pendant les heures de classe et à l'heure du repas de midi; en dehors des heures de classe, ils sont sous la responsabilité de leurs parents.

En Grande-Bretagne, les garderies publiques et les services subventionnés de gardiennes d'enfants sont habituellement gratuits, ou ne demandent que des dépenses minimes. La plupart des services de garde (c'est-à-dire les *nannies* ou gardiennes d'enfants et les maternelles privées) sont organisés par les parents eux-mêmes, qui en assument les frais. Très peu d'employeurs offrent des services de garde d'enfants en milieu de travail; lorsque de tels services existent, ils représentent pour les employeurs, la possibilité d'un dégrèvement fiscal. Certains services, particulièrement les groupes de jeu qui ne sont offerts qu'une partie de la journée, sont financés à la fois par les parents, par des campagnes de souscription et par des subventions accordées par les autorités locales.

En général, les autorités municipales et le gouvernement central financent les garderies publiques. Pour les maternelles publiques, les fonds proviennent à la fois de subventions du gouvernement central et de taxes municipales. Dans le secteur public, l'école maternelle est gratuite. La grande majorité des services de garde en Grande-Bretagne sont organisés par les parents qui sans aide gouvernementale, en assument les frais.

L'Italie

En Italie, les services de soins à l'enfance relève d'une juridiction partagée. Le ministère de l'Éducation est responsable des écoles maternelles publiques tandis que les municipalités le sont pour les crèches et quelques maternelles. Le Groupe d'étude note que 4 % des enfants de moins de trois ans sont inscrits à des crèches et que 75 % des enfants âgés de trois à six ans fréquentent la maternelle.

La grande majorité (93 %) des enfants italiens fréquentent les garderies municipales. Les garderies privées situées en milieu de travail, celles dirigées par des ordres religieux, par d'autres agences ou par des individus représentent seulement 5 % de toutes les places disponibles.

Les garderies sont ouvertes de 7 h 00 à 18 h 00, du lundi au vendredi, et de 8 h 30 à 13 h 30, le samedi. Dans les garderies municipales de la région du Latium[52], on compte une éducatrice pour huit enfants. Le nombre total de jeunes enfants que l'on peut recevoir ne peut être

inférieur à 35 ou supérieur à 60. Les petits villages de même que les régions rurales dont les besoins restent en deça de ces chiffres ne peuvent obtenir ces services.

En Italie, près des deux tiers des enfants fréquentant l'école maternelle en 1982 étaient dans des établissements publics (44 % dans les écoles d'État, 17 % dans les écoles municipales et 4 % dans d'autres établissements publics). Parmi les 35 % restants, 23 % étaient placés dans des établissements dirigés par des communautés religieuses. Les écoles maternelles sont ouvertes toute la journée ou la demi-journée. La plupart de celles qui fonctionnent toute la journée sont situées dans le Nord, plus industrialisé. Dans les maternelles d'État, on compte une éducatrice pour chaque classe de 30 élèves (ou de 20 si l'un des enfants est handicapé).

Le ministère de l'Éducation fixe les normes pour les maternelles d'État et définit les programmes pour toutes les autres maternelles. Les gouvernements municipaux ou régionaux établissent les normes pour les maternelles municipales et les garderies, les critères de fonctionnement variant selon les localités.

Là où le nombre de places disponibles dans les écoles maternelles ou dans les garderies est limité, on accorde la priorité aux enfants de jeunes parents seuls. Il y a un certain nombre de maternelles en milieu de travail, mais on ne dispose d'aucune statistique précise à ce sujet. En ce qui concerne les garderies en milieu de travail, en 1981, on pouvait en dénombrer 21 dans des établissements publics et 37 dans des établissements privés, ce qui représente environ 3,4 % de toutes les garderies d'Italie.

Les statistiques sur les coûts et le financement des garderies en Italie ne sont disponibles que pour la région du Latium. Les garderies municipales ne reçoivent aucune subvention du gouvernement italien, mais la région et les provinces financent partiellement les frais de mise en exploitation. Les garderies municipales étaient gratuites avant 1981, mais on demande maintenant une cotisation, qui va de 25 $ CAN à 42 $ CAN par mois par enfant, selon les revenus des parents. Les tout-petits des familles dans le besoin sont admis gratuitement.

Les maternelles administrées par l'État ou les municipalités sont gratuites, mais les parents, sauf les familles à faible revenu, doivent payer un léger supplément pour les repas. Les frais de scolarité dans les maternelles privées varient beaucoup; dans certains cas, ils sont très élevés, donc inabordables pour la majorité des parents. L'État subventionne bon nombre de maternelles privées et municipales, mais aucune information sur cet aspect du financement n'était disponible. Les frais de scolarité ne donnent pas droit à un dégrèvement fiscal.

La Suède[53]

La politique suédoise de services de soins à l'enfance a pour but d'offrir des services à l'extérieur du foyer pour tous les enfants d'âge préscolaire dont les parents ont un emploi rémunéré ou sont aux études, et pour tous les enfants qui ont un besoin particulier d'aide et d'encouragement. Le système est conçu de façon à donner aux hommes et aux femmes une chance égale de concilier travail rémunéré et obligations familiales. Pour

l'exercice financier de 1982, 58 % des enfants dont les parents ou les tuteurs occupaient un emploi, ou étaient aux études, avaient accès au réseau municipal de services de garde.

En Suède, les programmes de services de soins à l'enfance visent à donner aux enfants un milieu propice à une croissance saine et harmonieuse. Ces programmes comprennent à la fois le système préscolaire et des programmes récréatifs après les heures de classe pendant les premières années de l'instruction obligatoire. L'instruction est obligatoire à partir de l'âge de sept ans.

À l'exception des garderies familiales qui fonctionnent sans permis et d'un petit nombre d'écoles privées de type Montessori, toutes les garderies suédoises sont administrées par les municipalités. Les programmes municipaux de services de soins à l'enfance sont régis par le gouvernement suédois selon la loi des Services sociaux qui est entrée en vigueur en janvier 1982.

Les garderies municipales (*daghem*) admettent les enfants de six mois à sept ans (âge de l'instruction obligatoire). La plupart de ces établissements sont situés dans les zones résidentielles. Il y a très peu de garderies en milieu de travail. Les garderies sont ouvertes de 6 h 00 à 18 h 30 et on y trouve habituellement une pouponnière qui reçoit de 10 à 12 enfants (de six mois à trois ans) et une section pour les jeunes enfants (de trois à sept ans) qui peut accueillir un groupe de 15 enfants. Quelques municipalités mettent à l'essai des services de garde en soirée et de nuit. La proportion adulte-enfants est de 1 pour 4 pour les enfants de moins de trois ans et de 1 pour 5 pour ceux de trois à sept ans.

Dans les garderies familiales chapeautées par les municipalités, une personne est engagée par la municipalité pour s'occuper de un à quatre enfants, y compris le ou les siens. Ce programme est destiné aux enfants en bas âge aussi bien qu'aux jeunes enfants et aux enfants d'âge scolaire en dehors des heures de classe. Le personnel de ces garderies est supervisé par un employé des services sociaux municipaux qui joue aussi le rôle de coordinateur.

Les autres programmes offerts sont :

1) *Deltidgrupp* (littéralement *groupes à temps partiel*), un programme destiné à donner aux enfants un avant-goût de l'école avant qu'ils y entrent. Une loi de 1975 oblige les municipalités à prévoir une place dans un programme préscolaire pour tous les enfants de six ans. Normalement, ce programme comprend au moins 15 heures d'activités par semaine (c'est-à-dire trois heures par jour).
2) Les *Fritidshems*, ou centres récréatifs, offrent un service de garde avant et après les heures de classe, ainsi que les jours de congé scolaire, pour les enfants de sept à douze ans dont le ou les parents travaillent. Souvent, ces centres récréatifs sont situés dans un établissement où on offre également un service de garderie pour les tout-petits et les jeunes enfants, permettant ainsi aux enfants, quand ils auront atteint l'âge d'aller à l'école, de fréquenter un milieu qu'ils connaissent déjà. Ces centres emploient des monitrices de jeu et des gardiennes d'enfants.
3) Les soins aux enfants temporairement malades sont intégrés aux services de soins à l'enfance. Les enfants malades sont gardés et soignés chez eux par des gardiennes d'enfants employées par la municipalité.

4) Des programmes additionnels, tels que des établissements préscolaires libres, des activités dans les terrains de jeux et des joujouthèques, sont intégrés au système public de services de soins à l'enfance. Dans ces programmes, parents et enfants ont l'occasion de rencontrer leurs homologues et d'échanger leurs impressions.

En 1976, le Parlement suédois a voté un plan visant à offrir un service de garde pour chaque enfant dont les parents travaillent ou étudient, de même que pour chaque enfant ayant particulièrement besoin d'aide et d'encouragement. À ce moment-là, on croyait pouvoir réaliser le plan en dix ans, soit au plus tard en 1986. Comme l'indique le graphique suivant, il semble que l'objectif ne sera pas atteint à la date prévue. Néanmoins, un grand pas a été fait dans cette direction.

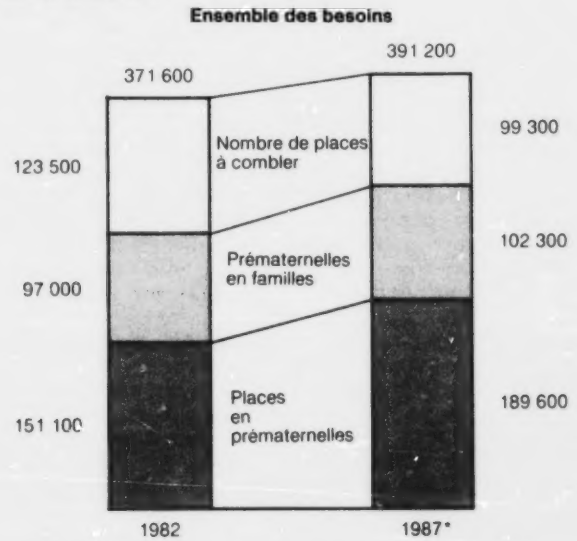
En 1982 (soit au milieu de la période d'implantation), on estimait que 38 % des enfants suédois de 0 à 6 ans étaient inscrits dans le système public préscolaire, 45 % étaient gardés dans leur foyer par un parent ou un tuteur et que les 17 % restants étaient gardés selon l'une des trois

---

FIGURE 12.1

Besoins et disponibilité des services de garde en Suède—1982 et 1987*

enfants de 0 à 6 ans



* Selon les plus récents plans et prévisions disponibles aux gouvernements locaux

Source : Reproduit avec la permission de l'éditeur, The Swedish Institute, *Child Care Programs in Sweden*, Fact Sheets on Sweden, Stockholm, 1984, p. 3.

possibilités suivantes : garde privée (10 %), garde par un membre de la famille (5 %), ou groupes à temps partiel (3 %). Parmi les enfants âgés de sept à dix ans, en dehors des heures de classe, 12 % avaient une place dans les centres récréatifs, 10 % fréquentaient une garderie familiale et 48 % étaient sous la garde de leurs parents, soit à la maison, soit dans une garderie familiale où l'un des parents travaillait. Les 30 % restants étaient soit laissés à eux-mêmes (15 %), soit confiés à une gardienne privée, avec (7 %) ou sans (8 %) rémunération.

Le personnel des garderies municipales et des groupes à temps partiel comprend des éducatrices au préscolaire, qui ont obtenu leur certificat après deux ans d'études post-secondaires, et des puéricultrices, qui ont suivi un cours spécialisé de un ou deux ans dans le cadre du programme du secondaire. Une période de formation de trois semaines est offerte aux personnes qui travaillent dans une garderie en milieu familial. En 1984, 30 % des personnes qui travaillaient dans une garderie en milieu familial avaient suivi ce cours. D'après le Groupe d'étude, tous les travailleurs agréés des services de soins à l'enfance sont syndiqués et leurs salaires sont dans la moyenne nationale. Il y a peu de roulement de personnel.

Le Conseil national de la santé et des services sociaux de Suède est chargé d'établir les grandes lignes du fonctionnement des services de garde municipaux, de fixer les proportions adulte-enfants et de déterminer les qualifications requises pour le personnel. Les municipalités établissent leurs propres critères en ce qui concerne le système de priorité. Les familles monoparentales peuvent généralement obtenir une place pour leurs enfants, dès l'âge de six mois, et bon nombre des familles où les deux parents travaillent peuvent trouver une place pour leurs enfants sans trop de difficultés. Très souvent, les enfants qui présentent un besoin particulier, par exemple ceux qui ont un problème de langage ou de développement physique, mental, social, ou autre, obtiennent la priorité. Ces enfants sont intégrés dans les programmes habituels et on recommande leur participation précoce à un programme à temps plein.

Environ 90 % des coûts des services municipaux de soins à l'enfance sont assumés par les gouvernements central et municipaux qui subventionnent les garderies. En 1978, l'apport du gouvernement central représentait 51 % du coût total de fonctionnement des garderies, tandis que les municipalités en couvraient 39 % et les parents, 10 %. Pour la même année, le gouvernement central assumait 43 % du coût des programmes municipaux de garde en milieu familial, les municipalités en assumaient 44 %, et le reste était défrayé par les parents. Parce que les coûts en capital ne sont pas compris, le coût des garderies familiales est un peu moins élevé pour le gouvernement central[54].

Les frais réclamés aux usagers sont fixés par les municipalités, bien qu'il existe une échelle de tarifs recommandés. Ceux-ci sont proportionnels au revenu, de sorte que bien des parents ne paient rien du tout. Les classes préscolaires à temps partiel pour les enfants de six ans sont gratuites, de même que les services aux enfants qui ont besoin d'une aide particulière.

En 1984, les dépenses liées à l'exploitation des garderies étaient évaluées à 50 000 KRS (8 275 $ CAN) par enfant. Le gouvernement central paye 22 000 KRS (3 310 $ CAN) pour chaque enfant qui passe au moins sept heures par jour en garderie et une demi-subvention de

11 000 KRS (1 820 $ CAN) pour celui qui y passe de quatre à sept heures. De plus, une subvention de 30 000 KRS (4 965 $ CAN) est accordée pour chaque membre du personnel à temps plein qui travaille directement avec un groupe d'enfants. Les municipalités reçoivent 6 000 KRS (993 $ CAN) par groupe de dix enfants qui nécessitent une aide particulière.

Les subventions pour les services de garde en milieu familial étaient moins élevées parce que les coûts d'investissement sont moindres. En 1984, les subventions pour les services de garde en milieu familial étaient de 15 000 KRS (2 482 $ CAN) par enfant à temps plein et à temps partiel. Les classes préscolaires municipales à accès libre reçoivent chacune une subvention de 50 000 KRS (8 275 $ CAN) du gouvernement central. Les dépenses ayant trait aux services de soins à l'enfance représentent environ 3,4 % du budget du bien-être social. En Suède, l'impôt prélevé sur les salaires constitue une importante source de financement du bien-être social.

La Tchécoslovaquie

En Tchécoslovaquie, les enfants de moins de trois ans sont pris en charge par les *crèches* (en français dans le texte) tandis que les trois à six ans fréquentent les écoles maternelles toute la journée. Les crèches sont sous la juridiction du ministère de la Santé et les écoles maternelles relèvent du ministère de l'Éducation. Bien que la plupart des classes maternelles de ce pays soient gérées par les directions scolaires, dans certains cas, les usines, les entreprises et les fermes coopératives participent à la construction et au fonctionnement des maternelles[55].

En Tchécoslovaquie, seulement 20 % environ des enfants de moins de trois ans sont gardés dans les crèches; il semble que les mères préfèrent recevoir les prestations de maternité payables aux mères qui ont au moins deux enfants dont l'un est âgé de moins de deux ans.

Environ 91 % des enfants entre trois et six ans fréquentent l'école maternelle. Tout en servant à la garde des enfants dont les parents travaillent, les écoles maternelles de la Tchécoslovaquie ont un objectif pédagogique bien établi : « stimuler la croissance des enfants sur le plan cognitif et développer le langage et le raisonnement ». L'école maternelle typique est une classe de jour qui fonctionne en semaine de 7 h 00 à 17 h 00. Les classes sont divisées selon l'âge des enfants; leur taille est généralement de 25 pour les enfants de trois ans et de 30 pour les enfants de quatre ou cinq ans[56].

Certaines écoles maternelles offrent des services de pension pour les enfants dont les parents travaillent à des heures irrégulières[57]. Près de 90 % des crèches de la Tchécoslovaquie sont situées dans des quartiers résidentiels, les autres étant établies dans les usines ou leurs environs[58]. Les enfants handicapés et ceux dont les parents sont jugés inadéquats à leur éducation, peuvent bénéficier de soins spéciaux en établissement tels que les foyers pour nourrissons ou pour jeunes enfants.

Le personnel des prématernelles et des maternelles doit posséder un certificat d'études secondaires en plus d'une spécialisation en enseignement. Quoique le personnel touche le salaire moyen, le roulement demeure assez élevé puisque le personnel est composé de jeunes femmes qui elles-mêmes ont des enfants, et bénéficient des congés de maternité avec pleine compensation.

Dans les quartiers où le taux de population est élevé, les places en classes maternelles sont insuffisantes et la priorité est accordée aux enfants de familles monoparentales ou à ceux qui présentent des problèmes sociaux particuliers. Les familles dont les deux parents travaillent et qui doivent souvent attendre des mois pour obtenir une place, recourent aux services de gardiennes privées pendant la période d'attente. Aucune information n'existe sur l'importance des services privés de gardiennes en ce pays.

En Tchécoslovaquie, toutes les cotisations du système officiel de services de soins à l'enfance sont défrayées par le gouvernement et payées directement à l'institution. L'étude indique que les parents font face à des frais élevés dans le seul cas où les femmes qui ont des enfants d'âge préscolaire décident de ne pas réintégrer le marché du travail après le congé de maternité.

SERVICES DE SOINS À L'ENFANCE AU CANADA COMPARÉS À D'AUTRES PAYS

Types de garde

Les formes de garde les plus courantes au Canada, suivant cet ordre, sont la garde sans permis en milieu familial, les garderies avec permis et la garde en milieu familial avec permis. La garde sur les lieux du travail n'est accessible qu'à une faible partie de la population. Le Groupe d'étude ne s'est pas penché sur l'instruction offerte au niveau de la maternelle ni sur les garderies éducatives et les centres récréatifs, mais de tels services existent. Les types de garde qu'on trouve au Canada sont semblables à ceux des autres pays.

On ne peut conclure que l'un ou l'autre type de garde domine dans les pays étudiés. La plupart de ceux-ci possèdent un système où l'on a recours aussi bien aux centres organisés qu'à la garde autorisée en milieu familial. D'après les données disponibles, il semble que les pays à économie de plan favorisent la garde dans des centres organisés, même pour les tout-petits, et de tels centres sont intégrés aux programmes de construction de logements.

De tous les pays étudiés, y compris le Canada, c'est la Suède qui offre le plus vaste éventail de services de garde. En plus de la garde avec permis en milieu familial et dans des établissements, on y trouve des groupes à temps partiel, des centres récréatifs, la garde des enfants malades, le préscolaire libre et des bibliothèques-joujouthèques, le tout faisant partie d'un vaste système d'aide à l'enfance.

Étendue des services

Au Canada, le secteur des services de garde organisés (dans des établissements ou en milieu familial) s'adresse à environ 9 % des enfants dont les parents travaillent ou étudient la majeure partie de la semaine. Pour les autres, soit 91 %, on a recours à des services non licenciés. Si l'on considère la population totale (barème utilisé pour la plupart des pays étudiés) la proportion d'enfants accueillis est bien plus restreinte : en 1984, le nombre de places disponibles dans le secteur des services

licenciés correspondait à moins de 4 % de la population canadienne âgée de 13 ans et moins[59]. Ce sont les enfants de trois à cinq ans qui sont les mieux nantis : 10 % d'entre eux étaient gardés dans un établissement ou une garderie familiale avec permis. Cependant, il n'y a pas de données complètes sur le nombre d'enfants canadiens qui fréquentent la maternelle ou le préscolaire à temps partiel. En 1984, seulement 3 % des enfants de moins de trois ans fréquentaient des services de garde détenant un permis ; pour les enfants de six à douze ans, la proportion est de moins de 1 %.

Dans tous les pays étudiés, à l'exception de l'Allemagne de l'Est où 68 % des enfants de moins de trois ans sont inscrits dans des crèches, seule une minorité est confiée à des services de garde organisés. Au Canada, la proportion est de 3 %, ce qui se compare à la situation en Autriche (moins de 1 %), en Italie (4 %), aux États-Unis (de 3 à 4 %) et en Grande-Bretagne (5,4 % des enfants de moins de cinq ans). Dans les autres pays étudiés, la proportion est nettement plus élevée. En France et en Tchécoslovaquie, environ 20 % des enfants de moins de trois ans sont inscrits dans des crèches. Au Danemark, on estimait à 40 %, en 1979, la proportion d'enfants de moins de six ans qui étaient couverts par le réseau public de services de soins à l'enfance. Le gouvernement suédois estime que, en 1982, 38 % de la population des moins de six ans était prise en charge par le réseau public préscolaire et qu'un autre 3 % était couvert par des programmes à temps partiel, le tout correspondant environ aux 58 % de la demande générée par les parents qui travaillent.

Au Canada, comme dans les autres pays étudiés, ce sont les enfants de trois à cinq ans qui sont les mieux servis par les programmes d'aide à l'enfance. La plupart des pays européens ont des programmes de maternelle intégrés au système scolaire, pour la majorité des enfants de trois à six ans. Certains pays offrent des programmes à temps plein ; d'autres, des programmes à temps partiel semblables aux programmes des maternelles privées qu'on trouve au Canada.

En France, 95 % des enfants de trois à six ans sont inscrits dans les écoles maternelles, ainsi que 32 % des enfants de deux ans. Le gouvernement de l'Allemagne de l'Est rapporte que pratiquement tous les enfants de trois à six ans fréquentent les écoles maternelles publiques. En Tchécoslovaquie, 91 % des enfants de trois à cinq ans sont inscrits dans les maternelles publiques qui sont habituellement ouvertes de 7 h 00 à 17 h 00. Au Danemark, 90 % des enfants de trois à sept ans fréquentent les établissements du système scolaire public et 50 % sont également confiés à un service de garde détenant un permis. En Italie et en Allemagne de l'Ouest, 75 % des enfants de trois à six ans fréquentent les maternelles publiques à temps partiel ou à temps plein. En Autriche, 30 % des enfants de trois ans, 60 % des enfants de quatre ans et 78 % des enfants de cinq ans vont à la garderie.

En Suède, l'instruction obligatoire commence à sept ans, beaucoup plus tard que dans les autres pays d'Europe. En 1976, le gouvernement suédois a adopté un plan visant à satisfaire tous les besoins de garde au plus tard en 1986. Il semble que l'objectif ne sera pas atteint tel que prévu, mais il est en bonne voie de réalisation.

La garde des enfants d'âge scolaire demeure un problème dans tous les pays. Même en France, où il existe un système préscolaire quasi universel et où les pouponnières sont nombreuses, les services de garde pour les enfants d'âge scolaire sont rares. Les données disponibles

indiquent que c'est aussi le cas pour l'Autriche et la Finlande. En Allemagne de l'Est, on offre des services de garde pour les élèves de la première à la quatrième année. C'est le système suédois, avec les centres récréatifs et la garde en milieu familial pour les enfants d'âge scolaire (l'instruction obligatoire commence à 7 ans dans ce pays), qui s'approche le plus d'un modèle idéal. En 1984, 22 % des enfants de sept à dix ans étaient inscrits dans des garderies communautaires, 30 % étaient confiés à la garde privée et 48 % étaient gardés par leurs parents ou dans une garderie fournie par l'employeur.

Dans tous les pays étudiés, le nombre de places disponibles pour l'un ou l'autre des groupes d'âge reste bien en deçà de la demande. Le Canada, tout comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, se retrouve dans le tiers inférieur en ce qui concerne l'étendue des services.

Juridiction

Au Canada, les programmes de services de soins à l'enfance sont généralement élaborés par les ministères des affaires sociales des provinces ou des territoires, tandis que l'instruction publique, à compter de l'âge de cinq ou six ans, relève des ministères de l'éducation. La situation est la même dans la plupart des autres pays : la garde d'enfants relève des ministères de la santé et des services sociaux et les écoles maternelles, des ministères de l'éducation.

Contrairement à ce qui se passe dans les pays d'Europe, l'école maternelle commence assez tard au Canada. Si presque toutes les provinces canadiennes offrent des programmes de maternelle pour les enfants de cinq ans (et même de quatre ans dans certains cas)[60], l'école maternelle publique est loin d'être universelle. Par contre, dans presque tous les pays européens, l'éducation préscolaire à partir de l'âge de trois ans semble être une composante majeure des programmes d'aide à l'enfance. Certains pays, y compris la France, l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est, admettent les enfants à l'école maternelle dès l'âge de deux ans. Ces programmes préscolaires sont en grande partie centrés sur le développement cognitif et la socialisation, et sont considérés comme une préparation essentielle à l'école proprement dite. Conséquemment, même en Allemagne de l'Ouest, où la garde des enfants est considérée comme relevant entièrement des parents, la majorité des enfants de trois à six ans fréquentent la maternelle.

En Suède et en Finlande, tous les services destinés aux enfants d'âge préscolaire sont intégrés dans un même ministère ou département. Ces services sont offerts pour une période de douze heures par jour ; cette période est supérieure à ce que les autres pays offrent dans le cadre de leur système scolaire. La Suède met actuellement à l'essai des services de garde en soirée et pendant la nuit pour ceux qui travaillent par roulement. La Suède a aussi une politique spécifique d'égalité des chances à l'emploi pour les hommes et les femmes, et ses politiques de soins à l'enfance et de congés parentaux sont conçues en fonction de cet objectif.

Normes

Dans l'étude des normes, on considère habituellement les critères suivants : la taille des groupes, la proportion adulte-enfants et la compétence et l'expérience du personnel. Au Canada, les normes sont

fixées par la législation provinciale. Les normes provinciales concernant la proportion adulte-enfants et la taille des groupes dans les garderies sont détaillées au chapitre 7. Dans les garderies en milieu familial, cette proportion passe d'une responsable pour trois enfants à une responsable pour huit enfants (voir le tableau 7.1 au chapitre 7), avec une limite de six enfants d'âge préscolaire par groupe. La formation est considérée comme un facteur qualitatif important et certaines législations imposent des normes spécifiques pour le personnel. Toutefois, même si en général un effort considérable est fait en ce sens, la situation laisse encore à désirer.

Pour la taille des groupes et les proportions adulte-enfants, les normes canadiennes se comparent avantageusement à ce qu'on rencontre ailleurs. Dans certains pays où on offre des services à une plus grande portion de la population, notamment en France et en Allemagne de l'Est, les normes sont nettement inférieures. En France, on tolère des groupes de 120 enfants dans les crèches collectives et des proportions adulte-enfants de 1 pour 30 et même de 1 pour 35 dans les maternelles accueillant les enfants de trois à cinq ans. Mais, en ce qui concerne la compétence et l'expérience du personnel, le Canada est nettement moins avancé que les pays européens, qui exigent une formation spécialisée pour les personnes à qui on confie les enfants.

Financement

Au Canada, pour l'exercice 1984-1985, la contribution des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux aux services de soins à l'enfance s'élevait à 542 millions de dollars[61]. Ce montant se répartit comme suit : environ 255 millions en crédits d'impôt, 186 millions en subventions pour l'aide aux familles à faible revenu, 54 millions pour les coûts d'exploitation de garderies ou de services de garde détenant un permis, 23 millions pour l'aide à des enfants handicapés, 17 millions en allocations spéciales pour les parents inscrits à des programmes de formation et 7 millions en subventions de mise en train pour des garderies ou services de garde.

De ces déboursés, seuls les montants versés pour les services de garde et les frais d'exploitation de garderies contribuent directement au fonctionnement des services de soins à l'enfance; ces montants représentent, pour 1984-1985, un total de 240 millions de dollars. Dans un rapport préparé à la demande du Groupe d'étude, en se basant sur le salaire couramment versé aux dispensateurs de soins à l'enfance et sur la moyenne nationale des proportions adulte-enfants, on conclut que les dépenses liées à l'exploitation des 171 654 places disponibles en 1984 se sont élevées à environ 516 millions de dollars[62]. Les contributions gouvernementales représentent 47 % de ce montant et les frais payés par les parents, 53 %. Individuellement, les familles doivent défrayer de 0 à 100 % des dépenses de garde d'enfants, en fonction de leur éligibilité à l'aide gouvernementale, selon la province de résidence et d'après leur revenu familial.

TABLEAU 12.2

Cotisations des usagers pour les frais d'exploitation des garderies

	Part des usagers %	Part des gouvernements municipaux / nationaux %
Allemagne de l'Est (R. D. A.)	0	100
Allemagne de l'Ouest (R. F. A.)	33	67
Autriche (Vienne)	13	87
Canada		**0**
Danemark	20	80
États-Unis (estimé pour 1975-1976)	72	28
Finlande	12	88
France	0	100
Suède	10	90
Tchécoslovaquie	0	100

Note : L'information sur le financement des garderies en Grande-Bretagne et en Italie était insuffisante pour inclure ces pays dans le tableau.

CONCLUSION

La façon d'envisager les services de soins à l'enfance dépend de plusieurs facteurs et varie d'un pays à l'autre. Les politiques nationales varient considérablement ; elles répondent à des objectifs divers et correspondent à différentes façons de considérer la question. Il est très difficile de cerner une approche commune à tous les pays. Toutefois, certains facteurs et certaines façons d'aborder la question dans d'autres pays méritent d'être pris en considération avant d'introduire des nouveautés dans le contexte canadien.

Dans tous les pays étudiés, la participation accrue des femmes au marché du travail a augmenté la demande de services de qualité à un prix abordable. La façon de répondre à cette demande varie selon les pays. Dans certains cas, l'État assume la responsabilité d'organiser et d'offrir ces services ; ailleurs, on laisse l'initiative au secteur privé et aux parents eux-mêmes. Toute la question de la garde des enfants est liée à l'évolution des relations entre la famille et la société. Dans chaque pays, l'approche retenue reflète sa situation sociale culturelle et économique.
économique.

Dans les pays d'Europe occidentale qui ont réussi à mettre en place un système d'aide à l'enfance beaucoup plus complet que celui du Canada (Autriche, Danemark, Finlande, France, Italie, Suède et Allemagne de l'Ouest), le facteur décisif semble être le souci du bien-être des enfants et de leur croissance harmonieuse. Plusieurs de ces pays ont élaboré des politiques qui considèrent que l'investissement dans l'éducation des enfants assurera un avenir prospère à l'ensemble de la société.

La forme des services de soins à l'enfance et des congés parentaux adoptés et offerts dans ces pays reflète aussi une volonté politique : a) offrir aux parents la possibilité de faire un choix parmi diverses solutions, y compris pour ceux qui le désirent, de s'occuper eux-mêmes de la garde de leurs enfants ; et b) fournir des services et un appui en rapport avec les divers modes de vie familiale ou professionnelles. Les politiques en vigueur dans ces pays reconnaissent, implicitement ou explicitement, que la composition et le mode de vie des familles évoluent et qu'en tant qu'institution sociale, la famille ne peut continuer d'assurer à la société sa force de production pour l'avenir qu'en autant que la société lui fournit des services adaptés à la réalité de sa situation actuelle.

Il n'existe pas de solution simple à la problématique des services de soins à l'enfance. Les solutions adoptées par d'autres pays peuvent servir de point de référence pour la mise sur pied d'une politique canadienne répondant à cette question cruciale. Les mesures, les programmes, les approches qui traduisent notre philosophie nationale, le contexte socio-économique et notre mode de vie peuvent facilement être adaptés au pays. Dans le présent chapitre, nous avons examiné la façon dont onze pays ont abordé le problème des soins à l'enfance dans le contexte de l'évolution de la famille. Dans la PARTIE III du rapport, nous formulerons nos recomrnandations pour l'élaboration d'un programme global d'aide à l'enfance et de congés parentaux pour le Canada.

PARTIE III

Planification pour le futur

Introduction

Il EST ÉVIDENT, d'après l'analyse de la Partie I de notre rapport, que, au Canada, les programmes en matière de garde des jeunes enfants et de congés parentaux ne constituent actuellement pas un système, quel que soit le sens que nous donnions à ce terme. Il s'agit plutôt d'un ensemble de mesures diverses qui ne parvient ni à répondre de façon satisfaisante aux besoins des enfants et de leurs parents, ni à favoriser la qualité de la vie familiale. Dans la Partie II, nous avons vu que la situation pouvait se comparer à celle du secteur de l'éducation à la fin du XIX[e] siècle et à celle des services de santé dans les années trente. D'une manière générale, les programmes canadiens de garde des enfants et de congés parentaux sont très en retard par rapport à ceux de la plupart des pays occidentaux industrialisés.

Notre enquête nous a permis de constater que, même s'il existe des systèmes d'accréditation et de formation dans la plupart des régions du pays, les services autorisés sont si rares que seule une petite minorité d'enfants gardés sur une base régulière profitent de quelque façon que ce soit de ces systèmes. En 1984, par exemple, on ne comptait au pays que 172 000 places dans les services autorisés, ce qui ne permettait de prendre en charge que 9 % des enfants des parents qui travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine. Les autres — d'après les estimations, 494 000, toute la journée 1 284 000, tous les jours avant et après l'école, et 2 739 000, à temps partiel ou sur une base occasionnelle — étaient confiés à des services non autorisés qui, par définition, ne sont assujettis ni à des normes minimales, ni à des contrôles de la qualité. Voilà qui devrait nous préoccuper tous et toutes, car, si les services non autorisés peuvent être de très bonne qualité, beaucoup laissent à désirer et certains sont même dangereux pour les enfants.

La qualité incertaine des services non autorisés a toujours soulevé des problèmes, mais, de nos jours, de plus en plus de familles sont touchées, et les effets de la situation sont de plus en plus graves. Alors que dans les années soixante, ou même soixante-dix, il était possible de compter facilement sur de jeunes mères débordantes d'énergie ainsi que sur des femmes d'âge moyen capables pour garder les enfants dans un cadre non réglementé, aujourd'hui, la majorité des femmes appartenant à ces deux groupes font partie elles aussi de la population active. Résultat : il est de plus en plus difficile de trouver de bons arrangements en dehors des services autorisés. En fait, les arrangements sont souvent lamentables; bien des enfants passent fréquemment d'une gardienne à

l'autre, et un grand nombre, peut-être un million, sont laissés sans surveillance avant ou après l'école. Le Groupe d'étude a reçu des lettres dans lesquelles des parents font état de l'angoisse et des déceptions qu'ils éprouvent lorsqu'ils cherchent de bons services pour leurs enfants, ce qui est souvent à refaire. Comme le taux de participation des mères de jeunes enfants à la population active continuera de s'accroître au cours des dix prochaines années — s'accompagnant d'une augmentation de la demande et d'une diminution de l'offre — la crise ne pourra qu'empirer.

Les familles qui s'écartent de la norme — les parents qui travaillent à temps partiel ou par roulement, qui ont de faibles revenus, qui vivent dans les régions rurales ou qui ont un enfant handicapé, par exemple — éprouvent des difficultés supplémentaires lorsqu'ils doivent trouver des services adéquats pour leurs enfants. Les services étant si rares, dans la plupart des régions du pays, les garderies ont de longues listes d'attente, qu'elles fassent ou non des efforts pour répondre à l'un ou l'autre de ces besoins spéciaux. Par ailleurs, les haltes-garderies ou les services de garde occasionnelle de qualité et sur lesquels on peut compter — dont ont besoin les personnes au foyer et les parents occupant un emploi rémunéré lorsqu'ils prennent part à des activités bénévoles ou à des activités sociales ou encore tout simplement lorsqu'ils se changent les idées — sont à peu près inconnus au Canada.

Nous avons également remarqué que les crédits consacrés par le gouvernement à la garde des jeunes enfants, c'est-à-dire un total de quelque 542 millions de dollars en 1984-1985, ne représentaient que 116 $ par enfant de moins de 13 ans. La plupart des dépenses gouvernementales — au moins 85 % du total — prennent la forme d'allégements fiscaux pour les parents ou de subventions pour les familles à faible revenu. Ces deux programmes sont à ce point inadéquats et inefficaces que seule une minorité des familles qui y ont droit en tirent profit. En fait, la majorité des familles canadiennes ne reçoivent aucune aide, ni pour assumer les frais de garde ni pour choisir un service.

Nous avons également examiné la question des congés parentaux. Encore là, nous avons constaté une grave pénurie, surtout par comparaison aux mesures existant ailleurs dans le monde industrialisé.

Nous avons découvert que, même si les Canadiennes ont à leur disposition un système de congés et de prestations de maternité, chaque année, environ la moitié seulement des travailleuses qui y ont droit réclament les prestations d'assurance-chômage prévues dans les cas de maternité. Cette situation peut s'expliquer de plusieurs façons. Dans la plupart des régions du pays, l'employée n'a droit à un congé de maternité que si elle est au service du même employeur depuis au moins un an. Plusieurs groupes d'employées — les domestiques, les travailleuses agricoles, les étudiantes, les travailleuses autonomes et les femmes qui travaillent dans la même petite entreprise que leur conjoint — n'ont droit qu'à l'un des deux avantages (congé ou prestations de maternité) ou n'ont droit ni à l'un ni à l'autre.

Celles qui peuvent prendre un congé de maternité et toucher des prestations d'assurance-chômage doivent prendre un congé de 17 semaines pour pouvoir toucher 15 semaines de prestations, ce qui, dans la plupart des cas, se traduit par un revenu de remplacement de seulement 53 %. Le taux de remplacement est encore plus faible lorsque les femmes prennent des congés moins longs ou dans le cas de celles qui ont des revenus supérieurs au maximum des gains assurables. Seule une

infime minorité de Canadiennes ont droit à un congé de maternité entièrement payé. Les parents adoptifs et les pères biologiques sont encore moins favorisés, n'étant autorisés dans la plupart des régions du pays qu'à l'un des deux avantages — congés ou prestations — ou n'étant autorisés ni à l'un ni à l'autre.

Seules les employées qui travaillent dans les secteurs assujettis à la réglementaiton fédérale, et un petit nombre qui sont protegées par une convention collective, sont autorisées à prolonger leur congé de maternité au-delà de la période des 17 semaines. Quelques syndicats ont obtenu pour leurs membres le droit de prendre chaque année quelques jours de congé lorsque leurs enfants sont malades ou pour d'autres raisons familiales, mais pour la plupart des Canadiens, la maladie d'un enfant ou de la personne qui s'en occupe habituellement peut donner lieu à des conflits avec les employeurs, à une perte de revenu et à des tensions familiales.

Notre étude nous a par ailleurs fait voir que, dans la plupart des pays d'Europe, les congés de maternité autorisés sont plus longs et les revenus de remplacement plus élevés. De plus, dans la plupart des cas, des congés sont prévus en cas de maladie des enfants, congés que les deux parents sont en général autorisés à partager. Plusieurs pays offrent d'autres avantages aux parents, par exemple des vacances plus longues et des heures de travail réduites pour les mères qui donnent le sein.

Au Canada, les programmes de garde des enfants et de congés parentaux ne tiennent aucun compte des besoins des parents modernes qui associent travail et responsabilités familiales. Cette situation engendre une grande tension dans les familles, et les inconvénients s'en font sentir sur l'ensemble de la société et de l'économie, les effets en étant aussi immédiats que durables. Notre inaction se répercute aussi sur les dépenses publiques en matière de santé, d'orthopédagogie, de justice pénale et d'assistance sociale, et la productivité, à court comme à long terme, se ressent de l'insuffisance des programmes. Les travailleurs d'aujourd'hui, qui sont aussi des parents, et les travailleurs de demain, qui auront bénéficié de services de garde insatisfaisants, seront touchés autant les uns que les autres si nous ne prenons pas les mesures nécessaires.

Le Groupe de travail estime que cette situation ne doit pas se perpétuer. En fait, nous sommes d'avis que la situation de la garde des enfants est en état de crise et que, si nous ne prenons pas maintenant les mesures nécessaires pour y remédier, les conséquences en seront graves.

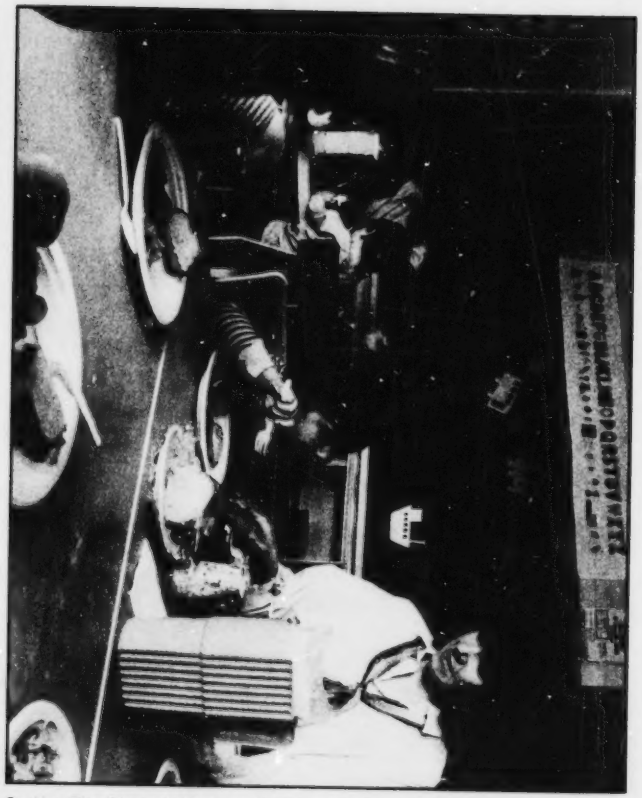
Nous estimons en général que les administrations fédérale, provinciales et territoriales devraient se concerter et faire immédiatement le nécessaire pour mettre au point des systèmes complémentaires de garde des enfants et de congés parentaux qui soient aussi complets, accessibles et satisfaisants que ceux du secteur de la santé et de l'éducation. Les systèmes devraient être *complets*, c'est-à-dire qu'il faudrait offrir une gamme de programmes suffisamment variés pour répondre aux besoins de toutes les familles quel que soit leur lieu de résidence. Les services devraient être *accessibles*, c'est-à-dire que toutes les familles devraient pouvoir s'en prévaloir, sans égard à la condition sociale, au revenu ou à la situation professionnelle des parents, que les enfants soient normaux ou handicapés. Enfin, les programmes devraient être *satisfaisants*, c'est-à-dire qu'ils devraient non seulement répondre aux besoins des familles grâce à des services aussi uniformes que fiables et à

des horaires souples, mais qu'ils devraient avoir pour objectif premier la prestation de services de qualité qui tiennent compte du développement des enfants. La mise au point de tels systèmes sera onéreuse et demandera du temps. Cependant, nous estimons qu'il y aura moins loin de la coupe aux lèvres si nous passons à l'action sans tarder.

Les Canadiens sont de plus en plus conscients, semble-t-il, du fait que nous devons faire plus pour nos enfants et pour les familles. C'est du moins ce que confirment les préoccupations soulevées dans les 7 000 lettres que le Groupe d'étude a reçu de parents canadiens, et dans les mémoires — plus de 200 — émanant de diverses organisations.

Dans cette partie, nous allons tout d'abord exposer, au chapitre 13, les éléments essentiels d'un service de garde complet, accessible et satisfaisant, et analyser quels sont les moyens d'en faire une réalité. Au chapitre 14, nous formulerons nos recommandations en ce qui a trait à la mise en place d'un système complémentaire de congés parentaux et, au chapitre 15, nous préciserons les dépenses et les avantages liés à ces programmes.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques



Sante et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

13

Vers un système de garde des enfants

INTRODUCTION

DANS L'INTRODUCTION à cette partie, nous avons conclu que les dispositions actuelles concernant la garde des enfants au Canada sont insuffisantes et ne permettent pas de répondre aux besoins des enfants, de leurs parents ou de la société dans son ensemble. Les services autorisés existants sont trop peu nombreux et géographiquement mal répartis; ils reçoivent une aide financière publique insuffisante et n'ont pas la variété qu'exige la diversité des familles et des enfants canadiens. La non-satisfaction de ces besoins est préjudiciable aux enfants, à leurs parents, à la qualité de la vie familiale, au trésor public et à notre prospérité économique. **Nous recommandons donc que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux commencent, dès maintenant, à élaborer des systèmes complémentaires de garde des enfants et de congés parentaux qui soient aussi complets, accessibles et efficaces que le sont nos systèmes de soins de santé et d'éducation.** Nous savons bien qu'il s'agit là d'un objectif coûteux, qui ne peut être atteint du jour au lendemain, mais nous sommes également convaincus que si les premières mesures sont prises maintenant, des systèmes valables de garde des enfants et de congés parentaux existeront dans notre pays avant la fin du siècle.

Dans ce chapitre, nous présentons en premier lieu les grandes lignes des éléments essentiels d'un système de garde des enfants complet, d'accès facile et compétent; notre analyse tente ensuite de déterminer quel ordre de gouvernement devrait prendre l'initiative de la création d'un tel système. En conclusion, nous proposons une méthode de financement du système.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UN SYSTÈME DE GARDE DES ENFANTS

Un système de garde des enfants doit prendre des formes diverses et offrir toute une gamme de services et de soins permettant de répondre à la diversité des besoins des enfants et des familles. Nous n'avons pas l'intention de concevoir un tel système, car nous estimons qu'il doit être le

fruit d'un effort de collaboration auquel participeront les gouvernements, ceux qui fournissent des services de garde d'enfants et les utilisateurs de ces services.

Nous estimons cependant qu'il nous incombe de déterminer les éléments essentiels d'un bon système de garde des enfants. Les critères ultimes d'un bon système de garde des enfants sont, comme nous l'avons déjà dit, la diversité des services, leur facilité d'accès et leur qualité.

Un système complet

On peut dire d'un système de garde des enfants qu'il répond à ce critère lorsqu'il offre la gamme complète des services requis par la nature diverse des familles et des enfants au Canada. Selon le Groupe d'étude, les types de services ci-dessous constituent les éléments indispensables d'un tel système :

1) services de garde d'enfants regroupés dans des centres autorisés employant un personnel compétent ;
2) garde en milieu familial sous supervision, assurée par des personnes ayant reçu la formation appropriée ;
3) services de garde le soir, la nuit ou en fin de semaine, pour les enfants dont les parents travaillent par roulement ;
4) services de garde saisonniers ;
5) programmes spéciaux pour les enfants d'âge scolaire : avant l'heure de la classe, à midi et après la classe ; programmes de garde pendant toute la journée à l'occasion des congés scolaires et des congés d'été ;
6) garde sur les lieux de travail ;
7) jardins d'enfants fonctionnant à la demi-journée et centres récréatifs pour les bébés et les enfants d'âge préscolaire ;
8) services de « dépannage » pendant la journée, le soir et en fin de semaine, où les parents peuvent laisser leurs enfants pendant qu'ils étudient, font leurs courses, font du travail bénévole ou se reposent ;
9) services d'urgence pour l'enfant malade ou l'enfant d'un parent, d'un gardien ou d'une gardienne malade ;
10) services de prévention primaire, comprenant notamment des services de diagnostic, de conseils et de soins de santé et des cours à l'intention des parents et des futurs parents ;
11) centres de ressources pour les parents et les dispensateurs de soins ;
12) bibliothèques équipées de jouets et de matériel pour enfants, y compris des services itinérants ; et
13) services d'information et d'orientation.

Un système complet de garde des enfants s'efforcerait de fournir des services comparables dans l'ensemble du pays, comme c'est le cas de nos systèmes d'éducation et de soins de santé. Ces services seraient suffisants pour que tous les enfants puissent en bénéficier. Un tel système tiendrait également compte, dans la conception de programmes, des besoins particuliers des enfants autochtones, des enfants de minorités ethniques, des enfants handicapés et des enfants en danger.

La conception d'un système complet de garde des enfants exigera énormément d'imagination et de prévoyance. Nous ne pouvons pas nous permettre de nous en tenir à ce qui existe actuellement, mais devons être prêts à nous aventurer en terrain inconnu, à tenter des expériences et à concevoir des méthodes originales qui permettront de répondre à la diversité et à la complexité des besoins.

Un système accessible

Le second principe qui sous-tend un système de garde est celui de la prestation de services accessibles à tous les enfants qui en ont besoin, quel que soit le revenu de leurs parents et que ceux-ci aient un emploi rémunéré, à l'extérieur de leur foyer ou non. L'accès des enfants à des services autorisés de qualité ne doit pas être fonction, comme c'est le cas actuellement, de la capacité ou du désir de leurs parents de payer les services requis, ni de l'existence de places subventionnées.

Bien qu'il soit à prévoir que l'utilisation du service sera volontaire, il conviendrait d'offrir une large gamme de services afin de permettre le maximum de choix. De plus, le milieu physique et les programmes des centres de garde doivent être conçus de manière à ce que les enfants handicapés puissent y avoir librement accès.

Les familles ne peuvent se prévaloir de tels services que s'ils sont offerts aux heures et aux endroits requis. L'enquête effectuée auprès des parents pour le Groupe d'étude a permis de constater que 33 % des mères qui avaient un emploi travaillaient par roulement, le soir ou en fin de semaine. D'autres familles ont besoin de services de garde saisonniers, en particulier celles qui travaillent dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et du tourisme. Un système de garde efficace doit tenir compte de ces réalités et veiller à ce que ses heures ouvrables correspondent aux heures de travail des parents.

Il faut également tenir compte de l'influence des transports sur l'accessibilité. Dans les zones urbaines, on peut assurer l'accès à la garde des enfants en créant des services de quartier (comme on l'a fait pour les écoles de quartier), sur les lieux de travail ou à proximité des principaux itinéraires de transport public. Dans les zones rurales, le service fourni doit parfois comprendre le transport.

Un système efficace offrant des services de qualité

Au chapitre 6, nous avons dit que de bons services de garde des enfants sont des services qui leur permettent de s'épanouir, qui apportent une aide aux parents et qui sont coordonnés avec des services de conseils et d'hygiène communautaire. Pour que des enfants puissent s'épanouir, leurs besoins doivent être satisfaits : besoin d'une bonne alimentation et d'une bonne nutrition, de soins de santé, de soins médicaux et d'un environnement sûr ; besoin d'affection, de compassion et de compréhension, de constance et de sécurité ; besoin d'expériences stimulantes et de liberté dans la discipline ; besoin d'être complimenté et apprécié. Du point de vue des parents, les programmes de garde des enfants ne sont valables que s'il s'agit de services fiables et d'un prix raisonnable, qui soient conformes à leurs principes et à leurs convictions. Sur le plan de la politique sociale, il est bon que ces programmes soient étroitement coordonnés avec les services d'hygiène publique, de consultation familiale et autres services du même ordre, pour venir en aide aux familles en cas de besoin.

Pour pouvoir fournir de bons services de garde des enfants, il faut des personnes compétentes pour les assurer. Il est absolument indispensable qu'on attire des personnes soucieuses du bien-être des enfants, qu'on sache retenir leurs services et qu'on mette en place des ressources pour leur fournir la formation nécessaire au perfectionnement et au

maintien de leurs compétences. Les gains des gardiens et des gardiennes d'enfants sont très faibles par rapport à ceux d'autres emplois exigeant des compétences et une formation analogues. Ceci explique pourquoi le changement de personnel est si élevé dans de nombreux centres et programmes de garde en milieu familial, ce qui compromet l'uniformité de traitement et la sécurité des enfants participant à ces programmes. Les besoins en matière de services de garde continuent à augmenter rapidement et il faut trouver le moyen de donner à ceux qui les fournissent le prestige et la rémunération qu'ils méritent. Ils devraient bénéficier de salaires et d'avantages comparables à ceux des personnes qui travaillent dans le domaine de l'enseignement, des services infirmiers ou sociaux et dont la formation et l'expérience sont comparables.

Le second élément essentiel de services de qualité est la participation des parents. Le système de garde des enfants doit veiller à ce que l'on reconnaisse, respecte et renforce le rôle des parents comme premiers et principaux responsables de l'éducation de leurs enfants, en leur donnant la possibilité de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de garde. Les parents peuvent remplir une foule de fonctions dans de tels programmes, depuis la participation à des conseils d'administration ou à des comités consultatifs, jusqu'à la préparation d'un repas spécial pour une garderie ou la participation au programme à titre d'employés bénévoles. Cet engagement des parents est un élément-clé du maintien, pour l'enfant, d'une certaine uniformité entre le milieu familial et celui de la garderie.

Un système de qualité assurerait la garde des enfants par petits groupes, avec une proportion enfant-employés ne dépassant pas les niveaux recommandés (pas plus de trois bébés, de 10 enfants d'âge préscolaire ou de 12 enfants de six à 12 ans par gardien ou gardienne). La commandite d'une garde autorisée en milieu familial est un facteur important de qualité dans ce domaine, car il permet de superviser régulièrement le gardien ou la gardienne et offre des services de soutien tels que la formation des gardiens et des gardiennes et le prêt de matériel. La qualité de la garde des enfants appartenant à des minorités ethniques et des enfants autochtones ou handicapés dépend du degré de connaissance des gardiens et des gardiennes sur les besoins particuliers de ces enfants et de la mesure où ces besoins peuvent être intégrés au programme.

PREMIÈRES ÉTAPES DE LA CRÉATION D'UN SYSTÈME DE GARDE DES ENFANTS

Lorsque les services existants sont si rares que moins de 9 % des enfants dont les parents travaillent ou étudient la majeure partie de la semaine peuvent bénéficier d'un service de garde et que les gouvernements ne versent que 116 $ par enfant, il est manifeste que nous avons beaucoup de chemin à faire avant qu'un bon système de garde, tel que nous venons de le décrire, existe vraiment au Canada. Heureusement, nous disposons des outils indispensables pour entreprendre cette tâche. Nous avons suffisamment de connaissances et d'expérience du développement des enfants en milieu de garde pour faciliter la conception de bons programmes. Des systèmes d'autorisation et de contrôle sont en place dans toutes les provinces ainsi qu'au Yukon. (Seuls les Territoires du Nord-Ouest n'ont

pas encore élaboré de normes d'autorisation pour la garde des enfants.) Les programmes qui ont été mis au point par les gouvernements provinciaux et territoriaux sont, en général, fondés sur une solide connaissance des besoins nécessaires au développement des enfants et ils constituent des modèles valables pour l'élaboration de nouveaux programmes. Suffisamment d'expérience de la prestation de bons services de garde existe dans les diverses collectivités de notre pays; ainsi, dès que les ressources requises auront été mises en place, il sera possible d'assurer rapidement le fonctionnement de nouvelles garderies et de nouveaux services de garde en milieu familial.

À notre avis, les priorités du gouvernement dans l'élaboration d'un nouveau système de garde des enfants devraient être les suivantes :

1) améliorer et stabiliser la situation financière des services existants;
2) accroître la prestation de services autorisés de qualité;
3) améliorer la diversité des services disponibles; et
4) réduire les frais d'utilisation des services.

À qui incombe la responsabilité de faire le premier pas? La garde des enfants relève-t-elle du domaine exclusif d'un ordre particulier de gouvernement?

Dans la suite de cette étude, nous examinerons d'abord les pouvoirs constitutionnels des gouvernements provinciaux et territoriaux dans le domaine de la garde des enfants et préciserons les secteurs dans lesquels il sera nécessaire que le gouvernement fédéral intervienne pour amener la réalisation d'un nouveau système de garde au Canada. Nous définirons ensuite le champ de l'intervention fédérale dans la conception et la mise en œuvre d'un tel système. En fin de chapitre, nous présenterons nos propositions de financement du système.

Responsabilités provinciales et territoriales dans le domaine de la garde des enfants

Un examen des fondements constitutionnels de l'intervention fédérale et provinciale dans le domaine de la garde des enfants révèle que la responsabilité principale de la réglementation de ces services et de l'élaboration des programmes incombe aux provinces. Leur autorité se trouve confirmée par l'article 93 et certains paragraphes de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Les gouvernements territoriaux doivent leur autonomie à une délégation de pouvoir du Parlement fédéral. La *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et la *Loi sur le Yukon* disposent que les assemblées législatives des territoires ont compétence pour voter des lois (appelées *décrets*) concernant une liste de sujets analogues à ceux qui relèvent des gouvernements provinciaux en vertu de la Constitution, notamment les services sociaux tels que la garde des enfants.

La compétence législative des provinces et des territoires s'étend à l'autorisation et au contrôle des normes relatives aux exigences concernant le cadre, les programmes et le personnel des services de garde des enfants, ainsi qu'à la formation, les normes d'emploi et les relations de travail pour les employés de ces programmes. Les programmes et les règlements varient considérablement d'une instance à l'autre, comme nous l'avons vu dans la Partie I. Les dix provinces et le Yukon ont mis au point des normes d'autorisation et des systèmes de contrôle pour les

installations et les services de garde des enfants. La plupart accordent de petites subventions de démarrage et fournissent également aide et conseils aux exploitants de centres.

Toutes les provinces et les deux territoires fournissent un nombre limité de places subventionnées pour la garde d'enfants appartenant à des familles à faible revenu. Les principaux bénéficiaires de ces subventions sont les enfants de parents célibataires ayant un revenu très faible et les enfants d'assistés sociaux que l'on juge en danger dans le milieu familial qui est le leur. Comme on l'a vu au chapitre 8, le gouvernement fédéral contribue aux dépenses consenties en faveur des familles à faible revenu dans la mesure où les programmes provinciaux répondent aux critères établis par le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Certaines provinces sont allées plus loin et ont pris des mesures pour faciliter l'accès aux services de garde à tous les parents qui travaillent et à leurs enfants. Cinq provinces (Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba, Saskatchewan et Alberta) fournissent une aide financière aux installations autorisées, sous forme de subventions de fonctionnement. Celles-ci contribuent à équilibrer les budgets des centres autorisés et des programmes de garde en milieu familial et permettent une certaine souplesse en ce qui concerne les salaires du personnel et les prix payés par les utilisateurs. Comme il n'existe aucun mécanisme de partage des coûts pour de telles dépenses, en adoptant pour politique une base universelle de financement à partir de laquelle un système de services autorisés de garde des enfants peut se constituer, ces cinq provinces ont été pénalisées en comparaison de celles dont le système s'inspire essentiellement des principes de l'assistance sociale. La contribution du gouvernement fédéral représente en moyenne 48 % des dépenses totales consacrées à la garde des enfants dans les sept autres provinces et territoires, mais 32 % seulement du total dans ces cinq provinces.

Un rôle à jouer pour le gouvernement fédéral

En dépit du caractère prononcé et sans ambiguïté de l'autorité provinciale en matière de garde des enfants, la possibilité existe pour le gouvernement fédéral de jouer un rôle plus important dans l'élaboration d'un nouveau système. Les moyens financiers dont il dispose et qui découlent du fait qu'il a les pouvoirs requis pour lever des impôts, légiférer dans le domaine des biens publics et affecter les fonds fédéraux, lui donnent énormément de latitude pour participer à la conception d'un nouveau système de garde des enfants et l'influencer[1]. Ces moyens sont à la base des subventions du gouvernement fédéral aux provinces et de sa participation aux programmes à frais partagés dans des domaines échappant à la compétence législative fédérale.

Ces pouvoirs sont très étendus, si l'on en juge d'après les cas et les commentaires existants, ainsi que d'après l'intervention fédérale actuelle dans le domaine de l'éducation postsecondaire, du bien-être social et de l'établissement de normes pour l'assurance médicale et l'assurance-hospitalisation. Ce dernier point fait ressortir un des avantages du pouvoir d'engager des dépenses : la capacité de fixer des conditions. Peter Hogg, auteur de *Constitutional Law of Canada*, écrit que :

> *le Parlement fédéral peut dépenser ou prêter les fonds dont il dispose à tout gouvernement, ou institution, ou particulier de*

son choix, pour toute fin de son choix ; et . . . il peut attacher à toute subvention ou prêt les conditions de son choix, y compris des conditions qu'il ne pourrait pas imposer directement en droit[2].

L'expérience du Régime d'assistance publique du Canada et de la législation dans le domaine des soins de santé confirme le fait que des conditions liées aux critères d'admissibilité et aux services offerts peuvent être incorporées avec succès à la législation des dépenses fédérales. Si le gouvernement fédéral utilisait son pouvoir de dépense pour mettre en œuvre un programme de subventions conditionnelles ou de partage des coûts, il pourrait exercer une influence considérable sur la nature et l'ampleur des programmes de garde des enfants dans l'ensemble du pays. Il est intéressant d'observer que la validité des incursions fédérales actuelles dans des domaines relevant de l'autorité provinciale, effectuées grâce à son pouvoir de dépense, n'ont pas amené les gouvernements provinciaux à les contester devant les tribunaux.

La constitution donne donc beaucoup de latitude au gouvernement fédéral et lui permet de prendre une part beaucoup plus active au financement de la garde des enfants au Canada. Les parents pourraient recevoir une aide par l'entremise du système d'impôt sur le revenu ou d'un paiement de transfert direct tel que les allocations familiales. On pourrait également accorder des subventions aux fournisseurs de services. Comme ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui sont responsables de la conception et de l'administration des programmes, la pratique canadienne veut que l'aide financière destinée aux fournisseurs de services soit versée aux gouvernements provinciaux et territoriaux qui en assurent ensuite la ventilation au profit des organismes concernés. Lorsqu'il met des fonds à la disposition des gouvernements provinciaux ou des particuliers, le gouvernement fédéral a le pouvoir requis pour imposer les conditions qui lui paraissent appropriées. Il n'a pas le pouvoir de voter des normes nationales qui seraient automatiquement applicables dans l'ensemble du Canada, mais il pourrait éventuellement faire de l'observation de ces normes, ou de toute autre disposition, une condition de l'aide fédérale aux programmes de garde des enfants de chaque province et territoire.

Une question plus difficile se pose : celle de savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral *devrait* assortir ces subventions de conditions. C'est là une question qui a soulevé bien des commentaires et des controverses sur la scène des négociations et de la politique fédérales-provinciales, ces dernières années.

Dans le passé, le gouvernement fédéral a exercé une influence sur l'élaboration d'autres services sociaux, notamment les pensions de retraite de la fonction publique, les soins de santé, l'éducation postsecondaire et les services de bien-être social, autant de domaines reconnus de l'autorité provinciale. Il l'a fait grâce à son pouvoir de dépense, pour s'assurer que tous les citoyens aient accès à un niveau sensiblement équivalent de services publics essentiels.

Depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a présenté son rapport en 1970, de nombreux partisans des services de garde des enfants ont suivi l'exemple des commissaires et recommandé la promulgation d'une loi nationale sur la garde des enfants qui fixerait des normes nationales dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà indiqué, bien que le gouvernement fédéral ne puisse pas imposer

directement de normes aux dispensateurs de services de garde des enfants, il pourrait, en retenant les fonds destinés aux provinces qui refusent d'appliquer des normes déterminées, les imposer en pratique comme minimums nationaux. Les partisans des normes fédérales font valoir que cela assurerait une qualité minimum des services dans l'ensemble du pays. Des mesures fédérales destinées à imposer des conditions minimums sont le plus fréquement recommandées dans les domaines suivants :

1) *Proportion enfant-personnel* : Dans certaines provinces, les proportions, en particulier pour la garde des enfants, ne satisfont pas aux normes communément acceptées.
2) *Formation du personnel* : La formation est une des conditions essentielles de services de qualité. Toutes les provinces et territoires n'exigent pas des membres du personnel des centres autorisés qu'ils aient une formation spécialisée et aucun d'entre eux n'exige des gardiens ou gardiennes en milieu familial qu'ils aient suivi ne serait-ce qu'un cours de formation élémentaire.
3) *Services à but lucratif* : Les inquiétudes nourries à l'égard de la qualité des services fournis dans des centres à but lucratif étaient telles qu'on a recommandé que ces centres ne soient pas autorisés du tout ou qu'ils ne reçoivent pas d'aide financière publique.
4) *Contrôle de la qualité* : Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de l'importance des ressources consacrées au contrôle des normes et à l'élaboration de services de garde de qualité, en particulier en ce qui concerne la garde autorisée en milieu familial.

Les adversaires de normes nationales soutiennent notamment que les conditions varient tellement d'une région du pays à l'autre que de telles normes perdent toute signification. En termes concrets, les normes nationales seraient très probablement un compromis entre les normes provinciales existantes. Bien que ceci aurait pour effet d'apporter une amélioration dans certaines parties du pays, les avantages des initiatives manifestées par d'autres régions seraient perdus. Le maintien de services de garde des enfants de qualité est une question complexe, qui subit incontestablement l'influence de la valeur des normes d'autorisation, mais également de l'uniformité de contrôle de ces normes, de l'aide et des conseils apportés aux fournisseurs de services, de l'existence de ressources financières suffisantes et de la motivation des dispensateurs de ces services. L'établissement de normes, si excellentes soient-elles, ne serait pas une garantie de prestation de services. En fait, les objectifs de qualité et d'accessibilité se compensent certainement ; est-il préférable que ce soit le gouvernement féréral qui règle ce conflit plutôt que les gouvernements provinciaux ou locaux ? Les adversaires d'une solution nationale font enfin valoir que les normes et les autorisations relèvent vraiment de la compétence des provinces et que celles-ci sont tout à fait capables d'exercer leur pouvoir et sont disposées à le faire.

Bien que nous ayons le même objectif que les partisans de normes nationales —c'est-à-dire, l'élaboration d'un système complet de services de garde de qualité dans l'ensemble du pays— nous estimons, puisque la responsabilité principale de la réglementation et de l'autorisation des services de garde des enfants incombe aux provinces, que le gouvernement fédéral devrait faire preuve de modération au cas où il envisagerait

de fixer des conditions à son aide financière. Nous recommanderons donc que le gouvernement fédéral assortisse du minimum de conditions possible toute nouvelle aide financière à la garde des enfants.

Quel gouvernement devrait prendre l'initiative ?

Il est donc clair que ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont la compétence légale —le mandat constitutionnel, en quelque sorte— pour régler la crise de la garde des enfants. N'importe quel élément de ce mandat pourrait également être délégué aux autorités municipales, lesquelles relèvent des gouvernements provinciaux. Si la capacité d'agir était suffisante en elle-même, les gouvernements provinciaux auraient peut-être déjà, de leur propre initiative, fourni les services de garde nécessaires, de la même manière que le système d'instruction publique fut institué, il y a un siècle. Nous nous rendons cependant aussi bien compte qu'aucun service social important n'a été créé au cours de ce siècle sans aide financière importante du gouvernement fédéral. Ceci est aussi vrai de la création de régimes publics de pension, des programmes de soins de santé et d'assistance sociale, que d'autres programmes tels que l'assurance-chômage, les prestations de maternité, la formation professionnelle et l'éducation postsecondaire, que l'on peut considérer comme des politiques économiques ou des services sociaux, selon le point de vue que l'on adopte.

Si nous étions convaincus, comme certains observateurs semblent l'être, que le manque flagrant de bons services de garde des enfants au Canada ne constitue, tout au plus, qu'une légère incommodité pour une poignée de parents, nous aurions peut-être accepté que la garde des enfants demeure un problème personnel qu'il appartient à chaque famille de résoudre, au mieux de ses moyens. Mais nous sommes convaincus que les effets d'un système de garde insuffisant sont étendus et durables. Soulager les souffrances humaines en fournissant les services sociaux requis n'est pas seulement humain, c'est également une bonne politique publique qui paie des dividendes sous la forme d'économies de programmes dans d'autres domaines, ainsi que de gains de productivité pour le secteur privé. Certains de ces effets seront analysés au chapitre final de ce rapport.

À notre avis, l'élaboration d'un système valable de garde des enfants est une question d'importance nationale. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de l'élaboration d'un système national de garde des enfants au Canada, en déclarant qu'il est prêt à assumer une part importante des coûts d'un tel système.** Le gouvernement fédéral doit le faire en association avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, car, au même titre que le système de garde des enfants exigera les ressources fiscales que seul peut fournir un gouvernement national ayant autorité pour lever des impôts sur le revenu, la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux sera indispensable pour assurer l'élaboration et la réglementation des programmes indispensables. Nous sommes convaincus que l'esprit de direction du fédéral est justifié car des services de garde de qualité sont devenus un besoin fondamental des familles ayant des enfants et l'accès à de tels services ne peut être assuré que par l'exercice du pouvoir de dépense fédéral.

QUESTIONS À RÉGLER PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX

Bien que nous considérions qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral prenne l'initiative, nous convenons également qu'un système de garde des enfants ne peut être mis au point sans la bonne volonté et l'engagement des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux continueront à prendre les décisions-clés en ce qui concerne le contenu et la prestation des programmes dans leurs limites géographiques. Ils établiront un ordre de priorité des groupes qui ont besoin de ces services (faut-il commencer par la garde des bébés, ou par l'augmentation du nombre de places accordées aux enfants handicapés? Les familles monoparentales ont-elles la priorité sur les familles pauvres, ou vice versa?) et des besoins des programmes (les nouvelles ressources doivent-elles être utilisées pour les salaires du personnel afin de réduire leur taux de rotation, pour la formation, pour accroître le nombre des garderies ou pour améliorer les normes et leur application?). Ce sont eux qui décideront du rythme de l'augmentation des services de garde et de la manière dont ils seront intégrés aux autres programmes provinciaux tels que le système d'instruction publique. Ils définiront également l'ampleur et le style des services fournis (la garde en milieu familial devra-t-elle faire l'objet d'une autorisation? Les heures d'ouverture des centres devront-elles tenir compte de l'horaire des équipes qui travaillent par roulement?). Ils fixeront des normes minimums pour les services et assureront le fonctionnement de systèmes de réglementation pour que ces normes soient respectées. Ce sont eux qui décideront si les services de garde des enfants seront un service public offert par un organisme gouvernemental ou par des exploitants privés, à titre lucratif ou non. Enfin, ils continueront à participer —cette fois, en association avec le gouvernement fédéral— au financement des services de garde des enfants.

Si tentant qu'il soit pour nous de conseiller ces gouvernements sur la manière de s'acquitter de ces responsabilités, il ne serait ni approprié ni prudent de notre part de le faire. Ce Groupe d'étude a été créé par le gouvernement fédéral pour le conseiller sur les mesures qu'il peut prendre pour régler les questions jumelles que sont la garde des enfants et le congé parental. C'est dans ce contexte que nous avons examiné les politiques et les programmes provinciaux, afin d'informer le gouvernement fédéral de la diversité des besoins, des ressources et des méthodes qui existent actuellement dans notre pays, de façon à ce que l'intervention fédérale ait suffisamment d'ampleur et de souplesse pour leur faire à tous une place. Nous n'avons pas tenté de préciser les besoins provinciaux ou locaux ou de concevoir des programmes destinés à satisfaire à ces besoins; nous ne disposons d'ailleurs pas des outils nécessaires pour cela. Les gouvernements provinciaux et territoriaux feront appel à leurs propres sources pour obtenir des conseils sur les questions que nous avons esquissées, au fur et à mesure qu'ils s'y attaqueront.

QUESTIONS À RÉGLER PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Bien que le système de soins de santé ait vu le jour dans une province, la création d'un système national doit beaucoup à l'initiative et aux efforts

fédéraux. Nous considérons que l'élaboration d'un système de garde des enfants exigera la même attitude de la part du gouvernement fédéral. Tout en respectant l'autorité provinciale, il y a des mesures que le gouvernement fédéral peut prendre pour compléter le rôle des provinces et favoriser ainsi la création d'un système de garde des enfants.

Nous avons indiqué ce que les priorités immédiates du gouvernement devraient être : 1) stabiliser les services existants ; 2) accroître le nombre des places autorisées ; 3) offrir des services plus variés ; et 4) réduire les prix pour les utilisateurs. Grâce à l'exercice de son pouvoir de dépense, le gouvernement fédéral est bien placé pour exercer l'influence la plus directe sur le premier et le quatrième objectifs. En le faisant, il peut créer les conditions propices à l'augmentation du nombre des espaces autorisés, même s'il ne peut pas le faire directement. D'autre part, le gouvernement fédéral peut agir sur la diversité des services offerts dans l'ensemble du pays en mettant au point des documents d'information (par exemple, sur la conception de programmes multiculturels pour la garde des enfants) et en concevant des mesures de financement fédéral.

Aide financière nationale à la garde des enfants

Nos analyses nous ont convaincus que rien n'est plus indispensable au règlement de la crise de la garde des enfants que la mise en place d'une aide financière publique au système. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral donne l'impulsion nécessaire à l'élaboration d'un système de garde des enfants en prenant l'initiative de l'adoption d'une nouvelle entente fédérale-provinciale de partage des coûts pour la garde des enfants.**

À court et à moyen terme, il conviendrait d'adopter des mesures fiscales destinées à stabiliser les services actuels, à disposer de plus de places et à rendre la garde autorisée des enfants moins coûteuse. À long terme, nous aimerions que cette garde soit totalement financée à même les recettes publiques, car, tant que les utilisateurs seront obligés de participer aux frais, certains enfants ne pourront accéder aux services dont ils ont besoin, parce que leurs parents n'ont pas les moyens de payer le prix de services de qualité ou ne veulent pas le faire. Seul un système gratuit, comme l'est notre système scolaire public, est véritablement accessible à tous les enfants.

Nous nous rendons cependant compte qu'une démarche progressive est le moyen le plus réaliste et raisonnable d'atteindre cet objectif, compte tenu de la réalité fiscale actuelle. Nous nous sommes donc surtout attachés à proposer des arrangements financiers destinés à trouver une solution à court et à moyen termes, soit sur une période de 10 à 15 ans. Nous recommanderons que le gouvernement fédéral annonce immédiatement, en témoignage de bonne foi, qu'il est prêt à engager des dépenses modestes pour stabiliser les services existants pendant qu'il entame des négociations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour partager, à moyen terme, le coût du financement direct de la garde des enfants. Nous sommes certains qu'après cela, le passage au financement public intégral du système de garde des enfants se fera très rapidement, car il constituera une évolution naturelle du processus.

Première étape : subventions de « bonne foi »

Subventions de fonctionnement

Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative, en témoignage de bonne foi, d'accorder une subvention conditionnelle à chaque province et territoire. Nous recommandons que le ministre des Finances annonce dans son prochain discours du budget que le gouvernement fédéral, à compter de l'année financière 1986-1987, accordera, pour chaque place autorisée dans le pays, une subvention aux provinces et aux territoires égale à :

1) **4 $ par jour pour chaque place destinée à un bébé, à un enfant invalide ou à un enfant ayant des besoins spéciaux ;**
2) **2 $ par jour pour chaque place destinée à la garde de jour d'enfants d'âge préscolaire et d'enfants de 6 à 12 ans, les jours de congé scolaire ;**
3) **1 $ par jour pour chaque place destinée à la garde des enfants après l'école et à celle des enfants d'âge préscolaire à la demi-journée.**

Le versement de ces subventions ne devrait pas être assorti de l'obligation, pour les provinces ou les territoires, de verser des sommes équivalentes.

Cette subvention a pour objet de donner une certaine stabilité aux services existants et de jeter les bases d'un système complet. Une telle aide financière dégagerait les exploitants du souci constant d'avoir une trésorerie suffisante pour maintenir leurs services et leur permettre de concentrer leurs efforts sur d'autres domaines plus directement liés à la garde des enfants, tels que l'élaboration de programmes et la formation du personnel. Une subvention de 2 $ par jour représente 15 % du coût moyen de garde d'un enfant d'âge préscolaire de 2 à 5 ans. Ces subventions amélioreront suffisamment la trésorerie pour donner une certaine stabilité aux programmes actuels de garde des enfants, tout en constituant un encouragement suffisant aux provinces et aux territoires pour qu'ils participent à l'entente de partage des coûts proposée à moyen terme.

Nous recommandons des subventions plus importantes pour les garderies de bébés et d'enfants handicapés, étant donné les frais plus élevés qu'entraîne ce type de garde. Nous estimons également que cette mesure favorisera la création d'un plus grand nombre de places réservées aux bébés, aux enfants infirmes et à ceux qui ont des besoins spéciaux, places qui sont actuellement en nombre notoirement insuffisant. De même, les subventions aux garderies avant l'heure de la classe et après la classe sont moitié moindres que celles qui sont prévues pour les enfants d'âge préscolaire, étant donné que la garde des premiers coûte moins cher. **Nous recommandons donc que les subventions soient liées à l'acceptation par les gouvernements provinciaux et territoriaux de l'engagement des fonds à des programmes autorisés, selon le barème décrit ci-dessus.**

Nous avons déjà dit que nous recommanderions que le gouvernement fédéral impose aussi peu de conditions que possible au nouveau système de financement de la garde des enfants. Nous nous rendons

cependant bien compte que lorsqu'on utilise des deniers publics pour venir en aide à un système de service social, la nature de ce système se trouve inévitablement affectée par l'ampleur du programme de financement. Nous estimons donc qu'il est extrêmement important que cette nouvelle aide financière soit uniquement réservée aux services qui satisfont à des critères acceptables de qualité. **Pour cette raison, nous recommandons que toute aide financière nouvelle du gouvernement fédéral soit réservée aux services autorisés et contrôlés par les gouvernements provinciaux ou territoriaux.**

Bien que nous nourrissions quelques inquiétudes au sujet de normes telles que les proportions entre bébés et employés et les exigences en matière de formation dans certaines provinces, nous pensons qu'il y aura des améliorations rapides dans ce domaine, une fois que des ressources financières supplémentaires seront mises en place et que l'on en saura plus sur le succès des programmes de qualité.

En revanche, les préoccupations exprimées par les partisans de services de garde des enfants au sujet de la qualité des services offerts dans les garderies à but lucratif (en particulier les grandes chaînes d'établissements) et dans les milieux familiaux qui ne sont ni commandités ni étroitement surveillés par un organisme autorisé ou par des représentants des pouvoirs publics nous paraissent si inquiétantes qu'à notre avis, de tels services ne devraient pas être encouragés dans le nouveau système de garde des enfants. **Nous recommandons donc que les subventions faites de bonne foi et toute aide financière directe à la garde des enfants proposée ultérieurement par nous soit réservée :**

1) **aux centres autorisés exploités par un service d'un gouvernement provincial ou municipal ou par un organisme sans but lucratif ; et**
2) **aux programmes autorisés de garde en milieu familial dans lesquels les gardiens et les gardiennes sont choisis, commandités et supervisés par des représentants du gouvernement provincial ou municipal ou par un organisme sans but lucratif.**

Subventions aux dépenses en capital

Le financement des dépenses en capital constitue un second élément essentiel de cette aide au cours de la période initiale. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral autorise le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à verser, à partir de l'année financière 1986-1987, les montants suivants à titre de contributions aux dépenses en capital entraînées par la création de nouvelles places en garderie : 400 $ par place pour les espaces réservés aux enfants de moins de six ans ; 200 $ par place pour les enfants d'âge scolaire ; et 100 $ pour chaque nouvelle place en milieu familial.** Les conditions auxquelles cette aide serait assujettie seraient les mêmes que pour les subventions de fonctionnement.

Les frais de démarrage varient dans une certaine mesure selon la région, le type de garde et la nécessité de construire des locaux ou de les rénover. Cependant, selon une étude menée pour le Groupe d'étude, ces frais s'élèveraient en moyenne à 5 000 $ par place pour les enfants d'âge préscolaire. Les coûts sont proportionnellement moins élevés pour les places à l'intention des enfants d'âge scolaire et les places en milieu familial. Une subvention de 2 000 $ représenterait un acompte raisonnable

sur ce montant, le reste étant amorti sur vingt ans sans que cela ne représente une charge trop lourde pour le centre[3]. Au cours de la première étape , les subventions conditionnelles équivaudraient à environ 20 % de l'estimation moyenne.

Les coûts de démarrage ou de rénovation dans le cas des places pour enfants handicapés peuvent être beaucoup plus élevés et sont beaucoup plus variables suivant le type de handicap. **Nous recommandons donc qu'à compter de la même année, le gouvernement fédéral offre des contributions aux dépenses en capital correspondant à 20 % du coût de la création de chaque nouvelle place en garderie à l'intention d'un enfant handicapé ou ayant des besoins spéciaux, quel que soit ce coût.** Seraient admissibles les rénovations destinées à rendre les locaux existants accessibles aux enfants en fauteuil roulant et à permettre la pleine participation des enfants handicapés à des programmes intégrés, en plus de la création de nouvelles places comme tel.

Deuxième étape : entente de partage des coûts

Partage des coûts de fonctionnement

Les subventions conditionnelles décrites à la section précédente ont pour objet d'assurer la stabilité des services existants de garde des enfants au Canada. Une fois cette première étape franchie, il faudra une aide financière soutenue pour favoriser l'expansion des services. Nous considérons donc que l'étape initiale constitue une période au cours de laquelle des négociations auront lieu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de déterminer un engagement de fonds à moyen terme.

Le Groupe d'étude recommande que le Cabinet autorise le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à engager des négociations avec chacun de ses homologues provinciaux et territoriaux afin de remplacer les subventions conditionnelles par une nouvelle entente de partage des coûts. L'objectif de ces négociations devrait être d'obtenir l'accord de chaque gouvernement provincial et territorial pour le co-financement, avec le gouvernement fédéral, de la moitié du coût encouru par les programmes de garde des enfants dans les limites de leur territoire. Nous avons déjà déterminé la gamme des services requis par un système complet de garde des enfants. N'importe lequel des programmes de cette liste serait admissible à cette aide financière, à condition qu'il soit :

1) autorisé par une province ou un territoire ; et
2) assuré par un gouvernement provincial, territorial ou municipal ou par un organisme sans but lucratif ; ou, s'il est assuré dans un domicile privé, directement supervisé par ce gouvernement ou cet organisme.

Comme, à moyen terme, les fonds publics ne couvriront que la moitié des coûts de programme, les parents devront prendre l'autre moitié à leur charge. Au cours de cette période, le Régime d'assistance publique du Canada, ou quelque autre programme du genre, devra aider les familles à faible revenu à payer les frais d'utilisation des services de garde.

Cette entente a pour objet d'assurer un financement soutenu au cours des années de transition entre la période de subventions conditionnelles à court terme et le système totalement financé à même les deniers

publics, qui est l'objectif à long terme. Une fois le système totalement financé de cette manière, la nécessité d'une participation financière des utilisateurs et de subventions aux familles à faible revenu disparaîtra.

Nous avons dit que l'objectif à moyen terme devait être d'apporter une aide financière publique à la garde des enfants qui soit égale à la moitié du coût des services requis et qu'une partie de cet engagement financier serait assumée par le gouvernement fédéral et l'autre partie par les gouvernements provinciaux et territoriaux. La formule la plus simple de partage des coûts consisterait à diviser ce montant en parts égales, de manière à ce que chaque ordre de gouvernement prenne à sa charge 25 % du coût des programmes de garde des enfants. Malgré l'intérêt qu'elle présente sur le plan de la simplicité, cette formule nous paraît inadéquate, car elle ne tient pas compte des extrêmes différences de capacité fiscale d'une province ou territoire à l'autre. Si une telle mesure était adoptée, les enfants des régions les plus pauvres de notre pays risqueraient de ne pouvoir jamais bénéficier des services dont ils ont besoin, pour la simple raison que leur gouvernement local n'aurait pas les ressources suffisantes pour assumer le quart de la charge du financement.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral propose de financer 25 % des coûts des programmes de garde des enfants dans les régions les plus riches de notre pays et même jusqu'à 40 % dans les régions les plus pauvres, sous réserve que les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés assurent des versements correspondants de l'ordre de 10 à 25 % pour que les deniers publics versés représentent 50 % du coût des programmes. Nous considérons que le principe d'un partage souple des coûts est un élément essentiel de tout nouvel arrangement fiscal car il permet d'éviter que les différences entre les capacités financières des diverses provinces et territoires n'entravent l'élaboration d'un système national.

En 1984, le gouvernement du Manitoba a proposé une formule de partage variable des coûts pour la garde des enfants, fondée sur le produit provincial ou territorial par habitant[4]. Il s'agit certainement là d'une méthode qui pourrait être utilisée pour évaluer les capacités fiscales relatives des gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous n'avons pas spécifié de formule pour déterminer le pourcentage fourni dans chaque province ou territoire, mais nous invitons le Groupe d'étude parlementaire à examiner cette question de plus près.

La mesure proposée de partage des coûts aura une influence profonde sur le système de garde des enfants, étant donné que l'aide financière peut être utilisée, entre autres, pour réduire les tarifs pratiqués, augmenter le salaire des employés, améliorer les proportions enfant–employé, assurer la formation du personnel ou recruter du personnel spécialisé. Chaque gouvernement provincial et territorial qui est directement responsable des programmes de garde des enfants, choisira parmi ces objectifs ceux qui lui paraissent prioritaires. Grâce à l'aide financière aux coûts de fonctionnement, la garde des enfants sera moins coûteuse et remettra en cause la méthode actuelle de participation aux frais par les utilisateurs.

À cause de l'insuffisance des services existants et des besoins pressants des familles, nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre que des accords soient conclus avec toutes les provinces et les territoires pour bénéficier des avantages de la formule proposée de partage de coûts. **Nous recommandons donc que l'entente de partage de coûts**

à moyen terme entre individuellement en vigueur dans chaque province et territoire dès que les deux niveaux de gouvernement parviendront à un accord.

Au cours de nos travaux, nous avons découvert combien était lourde la charge personnelle et financière des familles qui essayaient d'élever des enfants handicapés en l'absence de toute aide adéquate des pouvoirs publics. Trouver une formule acceptable pour assurer la garde de leurs enfants et pouvoir la payer sont un des nombreux problèmes auxquels ces familles sont confrontées. Pour la plupart des enfants handicapés, la meilleure méthode consiste à les intégrer aux programmes de garde ordinaires; pour les autres, des programmes spéciaux distincts s'imposent.

Pour être certain que les besoins de ces familles soient correctement satisfaits, nous recommandons que le gouvernement fédéral propose de partager le coût total, selon la même formule variable, des coûts spéciaux liés à la garde des enfants handicapés, que cette garde soit assurée dans un cadre intégré ou distinct. Grâce à cette initiative, ils ne seront pas obligés de faire face à des frais de garde plus élevés que les parents d'enfants en parfaite santé.

Partage des coûts de dépenses en capital

Pour encourager le développement rapide de services de garde des enfants, il faut que des fonds soient mis en place pour aider à la construction et à l'équipement de nouvelles installations et à l'achat de matériel. **Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral propose d'étendre les dispositions de l'arrangement de partage des coûts, de manière à couvrir l'ensemble des frais de démarrage liés à l'ouverture de nouvelles installations et à l'expansion de celles qui existent.** Au cours de cette période, le gouvernement fédéral prendrait donc à sa charge entre 50 et 80 % des frais de démarrage, sous réserve que le gouvernement provincial ou territorial concerné assume les 20 à 50 % restants.

Subventions pour les familles à faible revenu

Tant que la participation aux frais par les utilisateurs demeurera une caractéristique du système, il faudra continuer à accorder des subventions spéciales pour aider les familles à faible revenu. Le coût de ces subventions devrait continuer à être partagé par le gouvernement fédéral. Cependant, en dépit du fait que les coûts sont partagés moitié-moitié entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, il continue à exister une grave pénurie de places de garderie subventionnées au Canada. À titre d'exemple, en 1983, il y en avait pour servir seulement 19 % des enfants de moins de six ans considérés comme admissibles en vertu des critères de revenu et de besoins très stricts imposés par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Nous nous inquiétons très sérieusement du bien-être des enfants appartenant à des familles à revenu faible ou modéré qui n'ont pas accès à des services de garde subventionnés. **Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral use de tous les moyens dont il dispose pour persuader les gouvernements provinciaux et territoriaux d'accroître le nombre des places de garderie subventionnées chez eux.** L'objectif devrait être de commencer par accorder plus de place aux

familles les plus pauvres (celles qui sont admissibles en vertu des critères provinciaux stricts) avant de relever progressivement le plafond du revenu jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau des lignes directrices fédérales concernant les besoins éventuels. Comme nous l'avons indiqué, le seul fait d'assurer des services de garde subventionnés au groupe qui en a le plus besoin (enfants de moins de six ans dont les parents occupent un emploi qui leur assure un revenu inférieur au seuil fixé par les provinces) exigerait qu'on multiplie par cinq le nombre des places de garderies subventionnées. **À cette fin, nous recommandons que le gouvernement fédéral annonce immédiatement la levée de la restriction actuelle, qui réserve l'aide financière du Régime d'assistance publique du Canada aux garderies sans but lucratif dans les provinces qui utilisent le critère de revenu pour déterminer l'admissibilité.**

Nous recommandons en outre qu'une fois que des accords de partage des coûts à moyen terme auront été conclus avec toutes les provinces et territoires, les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada applicables à la garde des enfants soient soumises à une législation gouvernant le nouveau financement à coûts partagés. Le transfert de ces dispositions actuellement prévues par la *Loi sur le régime d'assistance publique* du Canada effacera le stigmate qui s'attache à l'aide financière du RAPC à la garde des enfants, perçu comme une forme d'assistance sociale. Il permettra de regrouper dans un texte législatif unique toutes les dispositions d'aide financière visant la garde des enfants. **Nous recommandons que la formule variable de partage des coûts s'applique par la suite aux subventions à la garde des enfants calculées en fonction du revenu.**

Déduction pour frais de garde d'enfants

Au cours de notre réflexion sur les conditions de l'élaboration d'un système de garde des enfants conçu pour répondre aux besoins actuels et futurs des familles canadiennes, nous nous sommes posé deux questions concernant la déduction pour frais de garde d'enfants. Nous nous sommes tout d'abord demandé si cette déduction, ou toute autre forme d'allégement fiscal pour les parents, est le meilleur moyen d'aider les familles à faire face à leurs frais de garde et à encourager le développement d'un réseau de bons services de garde dans l'ensemble du pays. Ensuite, ayant conclu que la meilleure solution consiste à accorder une aide financière directe aux fournisseurs de services, nous avons également été amenés à nous demander quel rôle la déduction pour frais de garde d'enfants pourrait avoir dans un système partiellement financé par les deniers publics.

Dans cette section, nous justifierons notre recommandation en faveur d'une aide financière directe aux fournisseurs de services (démarche *axée sur l'offre*) plutôt que de la modification des mesures existantes, tel que l'allégement fiscal et les subventions au profit des familles à faible revenu, qui influent essentiellement sur la *demande* de garde des enfants. En conclusion, nous présenterons nos recommandations concernant le maintien des allégements fiscaux pour les parents dans le nouveau système.

D'une part, il nous faut reconnaître que la déduction pour frais de garde d'enfants présente certains avantages. Bien que cette déduction ait traditionnellement été considérée comme des frais de subsistance

personnels (et donc, non déductibles), le fait qu'elle ait été finalement considérée comme une déduction justifiée dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt a été une mesure progressiste prise par le gouvernement fédéral en 1972. Cette déduction est populaire chez ceux qui l'utilisent et représente un rare exemple de politique fiscale qui soit favorable aux femmes, compensant ainsi, dans une certaine mesure, l'anachronisme négatif des effets de l'exemption de personne mariée, qui favorise les contribuables dont la femme est au foyer. Elle compense également jusqu'à un certain point la préférence non imposée que le système fiscal accorde au revenu familial imputé hors-marché assuré par les épouses non rémunérées. Elle est relativement neutre sur le plan de l'obligation d'adopter certaines formes de garde, étant donné qu'elle permet aux particuliers de choisir la formule qu'ils désirent, tout en demeurant admissibles à la déduction.

En revanche, la déduction pour frais de garde d'enfants présente également un certain nombre d'inconvénients. En premier lieu, comme toutes les déductions, elle constitue un avantage « à l'envers ». Le montant de la déduction augmente avec le revenu et est donc d'autant plus importante que les gens en ont moins besoin. Puisque, dans une famille où les deux parents sont présents, c'est le conjoint dont le revenu est le plus faible qui doit demander la déduction, les travailleurs indépendants et les fermiers qui subissent une perte ou une année de faible revenu perdent tous les avantages de cette déduction, comme le font toutes les autres familles dans lesquelles un conjoint a des gains trop faibles pour qu'ils soient imposables. En second lieu, la déduction peut être demandée et constituer ainsi un soutien financier, sous forme d'un remboursement, *après* la fin de l'année financière, alors qu'il s'agit d'une aide dont on a besoin tous les mois.

En théorie, la déduction est neutre en ce qui concerne les divers types de garde. Cependant, comme les prix effectifs de bons services de garde dépassent de très loin les maximums autorisés, en pratique, les parents qui s'en prévalent (et paient des prix d'autant plus élevés) se trouvent pénalisés. La plupart des services de garde non autorisés sont offerts sur un marché *gris* où les fournisseurs acceptent d'être rémunérés en sous-main sans déclarer leurs gains et ne fournissent pas de reçu aux fins d'impôt aux parents. Cette situation perpétue l'inégalité entre les personnes qui peuvent obtenir des reçus et un allégement fiscal, et celles qui ne le peuvent pas. Il en résulte qu'un grand nombre de Canadiennes, qui sont en fait des travailleuses indépendantes, ne figurent pas dans les statistiques de la population active, ne déclarent pas leurs revenus et ne cotisent pas aux régimes de pensions du Canada ou de rentes du Québec.

Enfin, la complexité inhérente à une disposition fiscale de ce genre empêche les personnes les moins bien informées et les plus démunies de pouvoir en profiter. De nombreux parents ne tirent pas profit de cette déduction pour la simple raison qu'elle est trop compliquée et trop difficile à comprendre.

Les avantages de la déduction ont incité certains commentateurs et certains des parents qui ont écrit au Groupe d'étude à recommander qu'on utilise le système fiscal pour accorder des prestations beaucoup plus importantes aux familles ayant des frais de garde d'enfants, soit en les autorisant à déduire tous les frais encourus, soit en remplaçant la déduction par un crédit d'impôt important.

Les deux méthodes créent des problèmes. Augmenter simplement la *déduction* autorisée n'est pas recommandé car ce sont les demandeurs qui ont le revenu le plus élevé qui en tirent le plus de profit au détriment de ceux qui ont un revenu faible ou moyen, alors que ce sont ces derniers qui ont le plus besoin d'aide. Nous avons vu au chapitre 8 qu'un couple avec deux enfants ayant un revenu combiné de 21 500 $ en 1984 ne bénéficiait absolument pas de la déduction pour frais de garde d'enfants, étant donné que le revenu du conjoint qui gagne le moins était inférieur au seuil du revenu imposable.

La conversion de la déduction pour frais de garde d'enfants en un *crédit* d'impôt permettrait à beaucoup plus de personnes d'en profiter. Cependant, la dépense actuelle que représente pour le gouvernement fédéral cette déduction produirait un *crédit* d'impôt qui ne dépasserait pas 160 $ par enfant[5]. Un crédit d'impôt égal à, par exemple, 25 % des frais d'utilisation de services autorisés de garde exigerait du gouvernement des dépenses d'impôt qui pourraient atteindre 1,8 milliard de dollars par an. La prestation d'une aide de cette importance par l'intermédiaire du système fiscal exclurait manifestement le recours à d'autres mesures.

Un économiste qui fait autorité dans ce domaine propose que la déduction de la totalité des frais devienne la principale mesure de financement de la garde des enfants au Canada à cause de son « efficacité économique »[6]. Il considère en effet qu'une aide financière aux parents sous forme de déduction d'impôt est plus « efficace » que des subventions directes aux fournisseurs de services parce que, si l'on adoptait la formule des subventions directes, les parents seraient encouragés à abandonner les services de garde non autorisés moins coûteux au profit de services autorisés plus dispendieux. Cette conclusion repose cependant sur deux hypothèses importantes : premièrement, que le but est d'aider les parents qui travaillent plutôt que leurs enfants et, deuxièmement, que les services occasionnels et les services autorisés sont de qualité équivalente. En fait, cet auteur concluait que « s'il est de beaucoup préférable pour l'enfant qu'il soit dans une garderie, le passage (d'un service non autorisé à un service autorisé) peut être efficace ».

Comme nous l'avons conclu plus haut, s'il arrive qu'il soit aussi bon pour un enfant d'être laissé à la garde d'une voisine que dans un service de garde autorisé, en général, la seconde formule est préférable. Ceci est particulièrement vrai des programmes qui attirent des employés qui ont de l'expérience et une bonne formation et qui réduisent les changements de personnel en offrant des salaires qui concordent avec la compétence et la formation exigées par l'emploi. Pour l'enfant, la stabilité du personnel est un facteur important de la qualité du service de garde. Comme les coûts d'ensemble des programmes sont étroitement liés aux échelles de salaire pratiquées, de bons programmes de garde, tels que ceux que nous venons de décrire, sont plus coûteux que les programmes médiocres, qu'ils soient autorisés ou non. Bien que pour un économiste il s'agisse d'un « élément externe », le plein épanouissement des enfants est, à nos yeux, l'élément-clé de la question. Il nous faut donc conclure que les politiques qui ont pour objet d'assurer aux enfants des services de garde de qualité autorisés et surveillés par l'État ne sont pas seulement dans l'intérêt bien compris des enfants et de leurs familles, mais sont aussi économiquement rentables.

Si nous pensions que la déduction pour frais de garde d'enfants représentait une méthode souhaitable d'utilisation des recettes du

gouvernement qui, à long terme, faciliterait le développement des services dont ont besoin les familles canadiennes, nous aurions proposé de supprimer les restrictions qui sont actuellement imposées à cette déduction afin de permettre la déduction justifiée de tous les frais encourus pour la garde des enfants. Comme il s'agit effectivement là de frais pour les parents qui travaillent, ils devraient, comme les autres frais du même genre, être pleinement pris en considération dans le calcul de leur revenu. Nous aurions également recommandé d'envisager un crédit d'impôt remboursable d'un montant beaucoup plus élevé, ainsi que l'adoption de modifications destinées à supprimer les injustices les plus criantes.

Nous recommandons cependant que la nouvelle aide financière ne prenne *pas* la forme d'un allégement fiscal car nous estimons que des mesures fiscales, sous quelque forme que ce soit, ne peuvent constituer la base de l'élaboration d'un système de garde des enfants. Les familles ont besoin d'aide pour faire face aux frais de garde de leurs enfants, mais également pour leur permettre d'accéder à de bons services, quel que soit l'endroit du pays où elles vivent, et cela, au moment où elles ont besoin de ces services. Seule une aide financière directe aux fournisseurs de services permettra à un système de garde des enfants complet, accessible et efficace comme le sont nos systèmes de soins de santé et d'éducation, de devenir une réalité au Canada.

Nous reconnaissons cependant qu'il serait injuste et peu pratique de supprimer la déduction pour frais de garde d'enfants jusqu'à ce qu'un réseau de services de garde totalement financé par les deniers publics existe dans notre pays. En attendant, de nombreux parents n'ont d'autre solution que de continuer à utiliser des services non autorisés. La déduction pour frais de garde d'enfants constitue effectivement une aide minimum pour certaines de ces familles[7]. **À court et à moyen termes, nous recommandons donc que la déduction pour frais de garde d'enfants soit maintenue et que ses limites actuelles demeurent inchangées.**

Une fois que l'entente de partage des coûts à moyen terme sera en vigueur, la déduction pour frais de garde d'enfants perdra beaucoup de son importance. Lorsque nous nous rapprocherons d'un système de garde des enfants entièrement financé, il sera bon d'envisager la suppression de cette déduction. Nous tenons cependant à bien préciser que nous considérons que les ressources actuellement consacrées à la garde des enfants sont si insuffisantes qu'aucune mesure d'aide aux familles dans ce domaine, quelles qu'en soient les imperfections, ne doit être abandonnée tant qu'un financement public plus complet de la garde des enfants ne sera pas en place et que l'accès à des services autorisés de qualité ne sera pas assuré.

L'habitude qu'ont de nombreux gardiens et gardiennes non autorisés de recevoir des paiements en sous-main pour leurs services et de ne pas déclarer leurs revenus ne profite, à notre avis, ni aux parents qui utilisent ces services, ni à ces personnes qui, non seulement enfreignent la *Loi de l'impôt sur le revenu* mais perdent ainsi la possibilité de faire accréditer leur travail et de bénéficier du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec. Étant donné la faiblesse des gains de ces travailleurs autonomes, l'obligation d'accompagner leur déclaration d'impôt d'un état financier est bien lourde. Ceux qui essayent de

respecter la loi se heurtent à l'imprécision de Revenu Canada lorsqu'il s'agit de déterminer les dépenses déductibles pour une personne qui exploite un service de garde d'enfants à domicile. **Nous recommandons donc que le ministre du Revenu publie des lignes directrices qui précisent les dépenses professionnelles qui peuvent être déduites par les gardiens et les gardiennes indépendants, les publie dans une brochure destinée aux dispensateurs de soins à domicile et les accompagne d'une formule spéciale de bilan qu'ils utiliseront pour remplir leur déclaration d'impôt.** Nous notons que Revenu Canada – Impôt s'est engagé à publier une telle brochure en 1979, dans le cadre du Plan d'action du gouvernement fédéral concernant la condition féminine, mais que cette promesse n'a pas produit de résultats.

Troisième étape : financement complet de la garde des enfants

Nous estimons que les mesures proposées à moyen terme entraîneront une augmentation rapide des services de garde des enfants, la réduction de la participation financière des utilisateurs et les améliorations de programme nécessaires au cours des 10 à 15 prochaines années. À l'expiration de cette période, il y aura inévitablement des lacunes dans les services offerts et une certaine inégalité sur le plan de la qualité. L'accès à ces services, bien que très supérieur à ce qu'il est actuellement, sera encore loin d'être universel.

Tant que le paiement par les usagers demeurera une caractéristique du système de garde des enfants et que les gouvernements contrôleront la disponibilité de services de garde subventionnés aux familles à faible revenu, certains enfants ne pourront jamais bénéficier des services dont ils ont besoin. Nous considérons que si les parents sont obligés de payer des frais d'utilisation égaux à la moitié du coût de programmes de qualité, 75 %, tout au plus, des parents du groupe principal de ceux qui ont besoin de ces services —c'est-à-dire ceux qui travaillent ou étudient au moins 20 heures par semaine— inscriront leurs enfants aux programmes offerts. On peut s'attendre à ce que la participation de ces familles soit élevée, étant donné que la plupart d'entre elles sont de toute façon obligées de payer pour la garde de leurs enfants et que des études ont montré qu'elles préfèrent de beaucoup des services autorisés. Dans les autres familles —un groupe qui comprend celles dont un des parents travaille moins de 20 heures par semaine ou assure des fonctions ménagères à temps plein— nous nous attendons à ce que la participation soit moins élevée. À notre avis, le pourcentage des familles de ce groupe à utiliser des services autorisés ne devrait certainement pas dépasser 40 %, tant qu'elles sont obligées de payer la moitié des coûts du programme. Le coût est une considération très importante pour toutes les familles de ce groupe, étant donné que leurs revenus sont inférieurs à ceux des familles dont les deux parents travaillent à temps plein et que certaines peuvent se dispenser complètement de payer des services de garde d'enfants.

Ces estimations représentent la participation maximum qui, selon nous, peut être attendue dans un système où une partie des frais est à la charge des usagers. Si la qualité des services offerts est discutable, si le nombre des places subventionnées demeure insuffisant ou si les heures d'ouverture et autres caractéristiques de ces programmes continuent à en limiter l'accès, il se peut que la participation soit très inférieure aux chiffres escomptés de 75 et 40 %.

Ce qui nous inquiète plus, c'est que nous nous rendons compte que ce sont précisément les enfants qui ont le plus besoin de programmes de garde de qualité qui auront le moins de chances d'y participer. C'est dans les régions éloignées du pays et dans les quartiers défavorisés que les programmes de garde seront les plus lents à prendre forme. Nous pouvons aussi nous attendre à ce que ceux qui sont destinés aux enfants de travailleurs par roulement, de travailleurs saisonniers et de travailleurs à temps partiel soient longs à se créer, à cause des complexités administratives qu'ils impliquent. De bons programmes de garde des enfants peuvent atténuer les effets de la pauvreté en permettant aux enfants, entre autres choses, d'avoir des repas nourrissants et d'acquérir pour la vie une attitude positive à l'égard de l'acquisition des connaissances. Beaucoup d'enfants brutalisés ou délaissés peuvent arriver à surmonter les effets d'un tel traitement s'il y a un autre adulte qui leur apporte l'aide dont ils ont besoin. De bons programmes de garde des enfants peuvent également jouer un rôle dans la prévention des cas extrêmes de brutalité, en apportant une aide aux parents lorsqu'ils en ont besoin et en assurant la détection et le traitement précoces de tels cas. Seul un système de garde des enfants pratiquement universel permettra d'atteindre ces groupes d'enfants.

En l'absence de frais à la charge des utilisateurs, tous les enfants auraient accès aux services dont ils ont besoin. L'enquête du Groupe d'étude a permis de constater que toutes les mères, quel que soit leur type d'emploi, reconnaissaient l'importance des activités de groupe pour le développement de leurs enfants, en particulier pour ceux de deux à cinq ans. L'utilisation pratiquement universelle des maternelles publiques pour les enfants de cinq ans au Canada et de programmes analogues pour ceux de trois et quatre ans dans les pays d'Europe de l'Ouest, nous convainc que si l'on offrait des programmes publics de garde des enfants ou de maternelles pour les enfants de trois à quatre ans, la participation se rapprocherait de 100 %. Chaque famille avec un bébé ou un enfant d'âge scolaire aurait accès à des programmes autorisés, si elle le désirait. Les parents occupant un emploi pourraient jouir d'une vraie tranquillité d'esprit en sachant que l'on s'occupe bien de leurs enfants pendant les heures de travail et les ménagères auraient accès à des services de garde occasionnels qui leur permettraient de poursuivre les activités extérieures dont elles ont grand besoin.

Si nous reconnaissons et soulignons le rôle que jouent les parents dans les soins et la formation dont leurs enfants ont besoin, nous sommes convaincus que l'accès à de bons programmes de garde des enfants devrait être considéré comme un droit pour chaque enfant canadien. Si l'on applique ce principe, on arrivera à un stade où les besoins des parents pour des services fiables et peu coûteux et ceux de la société pour des citoyens équilibrés et en bonne santé seront également satisfaits.

Nous considérons donc que notre objectif à long terme doit être d'éliminer complètement du système de garde des enfants les frais imposés aux utilisateurs. **Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral nomme un Groupe d'étude, en 1996, qui sera chargé d'étudier les progrès réalisés dans l'élaboration d'un système de garde des enfants et d'établir les modalités d'une participation financière publique destinée à couvrir le coût complet des programmes de garde des enfants.**

Mesures d'encouragement aux employeurs et aux propriétaires

De nombreux parents qui ont écrit au Groupe d'étude ont exprimé une préférence pour des services de garde sur les lieux de travail ou au voisinage de ceux-ci. Pour les mères de bébés de moins de deux ans, il était particulièrement important de les avoir près d'elles pendant les heures de travail. Un autre besoin fréquemment évoqué a été celui d'un service fiable où les parents pourraient laisser leurs enfants quelques heures dans la soirée et pendant qu'ils font leurs courses.

Les initiatives des employeurs peuvent prendre des formes diverses : le don d'un local ou d'une subvention de fonctionnement pour l'installation d'un centre de garde des enfants sur les lieux de travail, l'achat de services pour les employés dans un programme local de garde ou la garantie de services destinés à aider les employés à trouver une garde pour leurs enfants. Des programmes de garde d'enfants peuvent également être incorporés à la conception d'ensembles de logements, d'édifices à bureaux et de centres d'achat.

Bien que nous n'attendions certainement pas des employeurs et des promoteurs qu'ils assument la responsabilité principale de l'élaboration d'un système de garde des enfants pour les familles canadiennes, nous sommes convaincus qu'ils ont un rôle à jouer dans la création des services requis. Nous sommes également convaincus que plusieurs gens d'affaires se rendent compte de l'importance de bons services de garde des enfants pour la productivité de leurs employés et la saine gestion d'habitations locatives et qu'ils sont prêts à contribuer au développement d'un système de garde des enfants, si des mesures d'encouragement appropriées sont prises.

Nous recommandons donc que le ministre des Finances annonce dans son prochain discours sur le budget que toutes les dépenses en capital attribuées à des installations de garde pour enfants encourus par les employeurs au nom de leurs employés ou par les propriétaires de biens qui leur assurent un revenu, constituent une classe nouvelle et distincte de biens amortissables en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, bénéficiant d'une déduction de 100 % pour dépenses en capital. Nous recommandons également qu'il y ait une dispense des récentes modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu* limitant à 50 % les dépenses en capital admissibles pour les biens acquis durant l'année, dans le cas d'installations de garde des enfants, de manière à ce qu'une déduction complète puisse être utilisée pour l'année au cours de laquelle le coût est encouru. Grâce à de telles mesures, nous nous attendons à ce que la création de garderies d'enfants soit stimulée sur les lieux de travail, dans les ensembles de logements résidentiels et dans les centres commerciaux.

Nous notons que ni l'apport d'un taux de déduction de 100 % pour dépenses en capital, ni le relèvement du montant de cette déduction ne constituent des idées nouvelles dans le système fédéral d'impôt sur le revenu. Les déductions pour dépenses en capital ont fréquemment été utilisées pour encourager les Canadiens à investir, favorisant ainsi la création d'emplois et la santé économique du pays et stimulant en fait certaines entreprises qui, selon le gouvernement du Canada, répondaient à l'intérêt de l'ensemble du pays. Nous notons, par exemple, que des

déductions pour dépenses en capital supérieures à 100 % ont été accordées pour certains biens dans le domaine de la fabrication et de la transformation et que même aujourd'hui, pour essayer d'aider l'industrie canadienne du film, des déductions de 100 % sont accordées pour les films et les documentaires certifiés. Dans le passé, on a également eu recours à des taux accélérés et renforcés de déduction pour encourager le secteur privé et les investisseurs à combattre la pollution et à promouvoir d'autres activités socialement désirables. À notre avis, la garde des enfants est *au moins* aussi valable que ces autres objectifs, sinon plus.

Pour mieux encourager la création de nouveaux programmes de garde des enfants sur les lieux de travail, il conviendrait également d'accorder des avantages fiscaux spéciaux aux employés qui bénéficient d'une aide de leurs employeurs dans ce domaine. À l'heure actuelle, on ne sait pas très bien si le fait qu'un employeur fournisse des services de garde d'enfants gratuits ou s'il les subventionne constitue un avantage imposable pour les employés. Ces avantages ne sont pas spécifiquement inclus ou exclus dans la loi elle-même et les pratiques administratives de Revenu Canada dans ce domaine ne sont pas clairement établies.

Nous recommandons donc que le ministre du Revenu établisse, dès que possible, les lignes directrices suivantes en ce qui concerne l'imposition des avantages accordés aux employés en matière de garde des enfants :

que la prestation, par un employeur, d'une aide à ses employés pour la garde de leurs enfants (que ce soit sous la forme de paiements en espèces, d'installations ou de services) ne soit *pas* considérée comme un avantage imposable tant que :

1) les services sont fournis dans le cadre d'un programme autorisé de garde des enfants ; et que

2) cet avantage est accordé à tous les employés, quel que soit leur rang dans l'organisation de l'employeur, que tous ces employés en profitent ou non.

Nous présentons ces recommandations parce que nous sommes convaincus que des avantages sociaux non imposables constituent des atouts très importants du processus de négociation entre employeurs et employés. Il est probable que si cet avantage n'est pas imposé, la prestation de services de garde des enfants pour les employés deviendra de plus en plus un élément de négociation qui entraînera l'augmentation du nombre des services de garde des enfants grâce à l'action collective des employeurs et des employés. Ceci constitue, à notre avis, un élément souhaitable, encore que certainement pas le plus important, de la stratégie d'ensemble recommandée dans ce rapport.

Les membres du Groupe d'étude se rendent bien compte qu'à certains égards, ces recommandations s'écartent de l'idéal d'équité fiscale et de neutralité. Nos propositions concernant les déductions pour les dépenses en capital offriront des avantages économiques, en fait financés par le public, aux employeurs et aux propriétaires, alors qu'ils devraient peut-être fournir à leurs frais de meilleures installations et services de garde des enfants. Le montant non imposable des avantages sociaux sera plus élevé, en terme de dollars économisés, pour ceux qui ont des revenus élevés. Les avantages sociaux relatifs à la garde des enfants bénéficieront d'un traitement plus favorable que les autres formes d'avantages sociaux. Les notions d'équité horizontale et verticale du système fiscal se trouvent donc enfreintes.

Il arrive cependant un moment où les notions théoriques doivent céder le pas à l'observation pragmatique. Il y a si peu d'enfants canadiens qui ont accès à de bons services de garde que nous considérons qu'il faut encourager tous ceux qui peuvent participer à la création de nouveaux services. L'accès à des services de garde communautaires sera limité par la vision et l'énergie des responsables des gouvernements locaux et des organismes volontaires. Dans la mesure où les employeurs et les propriétaires combleront ces lacunes, quelle que soit l'inégalité de la répartition des avantages à court terme, nous aurons fait un pas de plus sur la voie qui mène à notre objectif à long terme.

Nous reconnaissons enfin que le système actuel d'impôt sur le revenu pullule de situations de faveur —habituellement au profit du secteur privé— qui violent également les principes d'équité et de neutralité. Le fait demeure que c'est dès maintenant que nous avons besoin d'installations et de services de garde des enfants, permanents aussi bien qu'occasionnels, sur les lieux de travail et dans les ensembles résidentiels et commerciaux. Une manière d'encourager leur création est de recourir à des allégements fiscaux du genre de ceux que nous avons recommandés.

Le gouvernement fédéral en tant qu'employeur

Dans le cadre d'un projet-pilote lancé en 1981, une poignée de garderies ont été créées dans des édifices fédéraux à l'intention des enfants des employés du gouvernement. De plus, quelques-unes ont été ouvertes sur les bases militaires canadiennes. Le développement de cette initiative de l'employeur a été interrompu en 1984 en attendant que le Conseil du Trésor puisse effectuer une évaluation des programmes actuels.

À la section précédente, nous avons déclaré que nous étions convaincus que les employeurs ont un rôle à jouer dans la création de bons programmes de garde des enfants à l'intention des familles canadiennes. De nombreux employeurs canadiens commencent à se rendre compte de l'effet, bon ou mauvais, des programmes de garde existants sur la productivité de leurs employés. Nous estimons qu'étant un des principaux employeurs du Canada, le gouvernement fédéral a l'obligation de donner l'exemple et d'élaborer des politiques concernant son personnel qui permettront aux employés de combiner heureusement leurs responsabilités familiales et professionnelles.

Nous demanderons donc au gouvernement fédéral de donner l'exemple aux autres employeurs canadiens en annonçant une politique de garderies d'enfants dans les édifices fédéraux lorsque les chiffres le justifient. L'objectif serait d'instituer des programmes au cours de l'année financière 1986-1987 en trois endroits, au moins, de la ville d'Ottawa, ainsi que dans chaque ville où un minimum de 500 fonctionnaires sont employés. Priorité devraient être donnée aux programmes de garde des bébés de moins de deux ans. **Nous recommandons que de nouvelles ressources soient accordées aux ministères pour qu'ils assurent l'équipement complet de ces nouveaux centres.**

L'accès aux nouveaux programmes commandités par leur employeur pour des milliers d'employés de bureau, de secrétaires et d'employés opérationnels de la fonction publique demeurera limité jusqu'à ce que l'entente de partage des coûts recommandée entre en vigueur.

Nous estimons donc que le gouvernement fédéral devrait envisager de subventionner les coûts de fonctionnement de ces centres à court et à moyen termes. S'il garantissait, par exemple, la prise en charge de 25 % des coûts de fonctionnement assumés par les employés qui utilisent ces centres, ce montant, ajouté à la subvention de bonne foi de 15 %, versée au cours de la période initiale, réduirait de 40 % le montant des frais d'utilisation de ces centres pour les employés du gouvernement. À notre avis, ceci en faciliterait considérablement l'accès pour les fonctionnaires de tous niveaux. À moyen terme, une participation de 25 % de l'employeur s'ajoutant aux 50 % de l'aide financière publique proposée pour tous les programmes autorisés de garde des enfants, ramènerait à 25 % des coûts du programme la part des employés qui les utiliseraient. À long terme, lorsque tous les programmes de garde des enfants seront totalement financés par le gouvernement, la nécessité de subventions permanentes n'existera plus pour les employeurs.

Nous recommandons également que le Cabinet donne pour instruction au ministère de la Défense nationale d'établir des programmes autorisés de garde des enfants sur chaque base des Forces armées canadiennes au Canada et à l'étranger et d'accorder à ces programmes une aide financière équivalant au moins à celle qui est assurée aux autres employés du gouvernement. Au chapitre 2, nous avons fait allusion à une ordonnance administrative des Forces armées canadiennes qui stipule que les membres des Forces armées qui sont également des mères ou des parents célibataires ne peuvent pas refuser une affectation ou d'autres tâches en invoquant des responsabilités d'ordre familial. Bien que nous n'ayons rien contre un règlement qui exige du personnel des Forces armées qu'il soit toujours prêt au service actif, nous sommes convaincus que si l'on veut attirer les meilleurs candidats possibles dans nos Forces armées, il appartient au gouvernement de mettre au point des politiques et des services qui tiennent compte des réalités de la vie quotidienne du personnel de ces forces.

Comme le personnel des Forces armées travaille fréquemment en équipes de roulement et, lorsqu'il est en service actif, peut être appelé à s'absenter, les programmes de garde des enfants établis par le ministère de la Défense nationale doivent permettre de s'occuper des enfants pendant la nuit ou pendant des périodes plus prolongées, en cas de nécessité. **Nous recommandons également que lorsqu'un membre des Forces armées, qui est également un parent célibataire, occupe un poste qui l'oblige à être séparé de son ou de ses enfants, le ministère de la Défense nationale prenne à sa charge le coût *complet* de la garde de cet ou ces enfants pendant la période de service de ce membre.**

Activités connexes

Le Groupe d'étude se rend compte qu'il est indispensable d'augmenter les ressources nécessaires à d'autres activités importantes liées à la prestation de services de qualité pour la garde des enfants, notamment la recherche dans le domaine du développement de l'enfant et la formation spécialisée du personnel de garde. Ce sont là des domaines qui ont été négligés jusqu'à présent. Nous estimons que les mécanismes qui existent actuellement au sein du gouvernement fédéral pourraient être utilisés efficacement afin de mieux soutenir ces fonctions importantes.

Nous recommandons que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ait pour instruction d'accorder la priorité et de consacrer des ressources accrues aux programmes de formation spécialisée du personnel de garde des enfants. Il s'agirait notamment de le former dans les domaines qui exigent des compétences particulières, notamment la garde des bébés, ou des enfants infirmes, ou ayant des besoins spéciaux.

Nous avons également constaté, au cours de nos travaux, combien il était nécessaire d'accroître les ressources pour effectuer des recherches sur les questions liées au développement de l'enfant et à la politique familiale au Canada. Nous avons été très frappés par la qualité du travail et le dévouement des conseils locaux de planification sociale dans l'ensemble du pays. Pour compléter ce travail, il serait bon que les milieux universitaires canadiens entreprennent plus de recherches. **À cette fin, nous recommandons que le Secrétariat d'État donne pour instruction au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada d'accorder la plus haute priorité aux projets de recherche concernant les besoins de familles qui auront des enfants dans les années quatre-vingt-dix. De plus, nous recommandons que le Secrétariat d'État, en collaboration avec le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, finance la création, dans les universités canadiennes, de chaires spéciales de développement de l'enfant et de politique familiale. Une chaire, au moins, devrait être créée dans chaque province.**

Le Groupe d'étude sait également que de nombreux projets novateurs ont été financés par le gouvernement fédéral sous forme de projets-pilotes qui ont donné d'excellents résultats mais ont été supprimés par manque d'argent. Il s'agit notamment de programmes de perfectionnement linguistique et musical, de garde à domicile pour les familles ayant des enfants malades, de repérage et d'évaluation précoce des enfants ayant des problèmes spéciaux, de services d'information et d'orientation, de bibliothèques de prêt de jouets, de programmes itinérants de ressources pour les zones rurales et de programmes d'aide aux parents qui demeurent au foyer. Nous considérons qu'il s'agit là d'activités extrêmement importantes qui doivent être considérées comme faisant partie du système normal de garde des enfants. Nous savons bien qu'en général, ces services ne sont pas considérés comme faisant partie intégrante des services de garde ni qu'ils sont habituellement acceptés dans la définition des *coûts de fonctionnement* d'un service de garde des enfants. Nous sommes cependant fermement convaincus que ces activités ont une importance vitale et nous recommandons la révision de la conception traditionnelle des services que recouvre le terme *garde des enfants* afin d'y intégrer des activités telles que celles-ci. **Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral offre de partager avec les gouvernements provinciaux et territoriaux le coût d'activités essentielles telles que les services d'aide aux parents, les bibliothèques de prêt de jouets, les services d'information et d'orientation sur la garde des enfants et d'autres programmes spécialisés, novateurs ou expérimentaux.**

Nous recommandons également que le Premier ministre nomme un ministre responsable de l'Enfance. Cette nomination permettrait de mieux mettre en vedette les questions liées au bien-être des enfants et donnerait l'impulsion nécessaire à la mise au point d'un

nouveau système de garde des enfants. Ce ministre serait responsable des questions touchant les enfants au sein du gouvernement fédéral et travaillerait avec les provinces et les organismes pertinents à l'amélioration de la situation des enfants au Canada, notamment en ce qui concerne l'élaboration et le maintien d'un système de services de garde de qualité.

Nous recommandons que le rôle du Centre d'information sur la garde de jour à Santé et Bien-être social Canada soit accru afin d'en faire un centre national de référence pour la garde des enfants. À ce titre, ce centre devrait être informé des résultats des recherches les plus récentes sur la garde des enfants ainsi que de tout ce qui est nouveau dans ce domaine. Cette information d'ordre technique devrait être mise à la disposition des provinces, des organismes, des collectivités culturelles et des collectivités d'immigrants, des groupes intéressés et des parents.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons présenté nos recommandations en faveur de l'élaboration d'un système de garde des enfants au Canada. Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait avoir pour objectif de créer un système national de garde qui soit aussi complet, accessible et compétent que le sont nos systèmes d'éducation et de soins de santé.

Nous avons présenté nos recommandations en ce qui concerne le financement public de la garde des enfants à court, moyen et long termes. Nous avons proposé qu'on prenne, au profit des employeurs et des propriétaires, des mesures d'encouragement à court et à moyen termes afin de stimuler la création de nouveaux services de garde des enfants et avons recommandé que le gouvernement fédéral, en tant que principal employeur canadien, prenne l'initiative de la prestation de programmes de garde des enfants de ses employés. Finalement, pour donner le prestige nécessaire à l'engagement nouveau du gouvernement fédéral au profit des familles ayant des enfants, nous avons recommandé la nomination d'un ministre responsable de l'Enfance, qui serait chargé de tous les programmes liés aux besoins des enfants et de leurs familles.

Nous estimons que la garde des enfants est la principale question de politique sociale à régler dans les années quatre-vingt. Une solution rapide à ce problème est indispensable si nous voulons que nos futurs citoyens aient la possibilité de s'épanouir pleinement et contribuent au développement futur du Canada. Nous ne pouvons pas nous permettre de négliger la question de la garde des enfants ; l'avenir du Canada en dépend.

Au chapitre suivant, nous présenterons nos recommandations en ce qui concerne les congés parentaux. Au dernier chapitre de notre rapport, nous présenterons des estimations du coût de nos propositions, ainsi qu'une description des avantages qu'elles représentent pour la création de systèmes efficaces de garde des enfants et de congés parentaux au Canada.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

14

Vers un régime de congés parentaux

INTRODUCTION

DANS LES AUTRES SECTIONS DU PRÉSENT rapport, nous avons vu que les habitudes de travail des familles modernes ont considérablement évolué ; la présence des mères ayant de jeunes enfants sur le marché du travail a notamment enregistré de très fortes hausses. Il est évident que la majorité des femmes ne quittent plus le marché du travail, lorsqu'elles sont enceintes, pour rester à la maison jusqu'à ce que leurs enfants commencent à aller à l'école. Aujourd'hui, au contraire, la plupart des femmes prennent un congé de maternité de courte durée, puis retournent au travail.

Au Canada, comme dans la plupart des pays industrialisés, le type de famille dominant de nos jours est celui où les deux conjoints subviennent aux besoins du ménage. Les femmes constituent maintenant un segment important et indispensable de la population active, et 4 travailleurs masculins et féminins sur 10 ont des enfants[1]. Au fur et à mesure que continuera d'augmenter au cours de la prochaine décennie le nombre des femmes ayant de jeunes enfants et participant au marché du travail, les parents célibataires et les couples de travailleurs ayant des enfants vont former une proportion de plus en plus grande de la population active dans la force de l'âge. Or, en dépit de ces tendances fort évidentes, les politiques canadiennes en matière d'emploi et d'attribution de congés continuent à faire abstraction de la réalité que les travailleurs des deux sexes peuvent aussi avoir des responsabilités familiales.

Les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont reconnu la nécessité d'élaborer davantage les politiques relatives aux congés parentaux lorsqu'elles ont autorisé le gouvernement canadien à signer, en 1981, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le préambule de la Convention approuve le principe selon lequel « le rôle de la femme dans la procréation ne doit pas être une cause de discrimination et l'éducation des enfants exige le partage des responsabilités entre les hommes, les femmes et la société dans son ensemble ». La Convention stipule à l'article 11.2 que les États parties doivent s'engager à « instituer l'octroi de congés de maternité payés ou ouvrant droit à des prestations sociales comparables, avec la garantie du maintien de l'emploi antérieur, des droits d'ancienneté et des avantages sociaux ». En signant cette convention, le Canada s'est engagé à collaborer à l'atteinte de cet objectif.

Nous sommes persuadés que des mesures doivent être mises en œuvre par les autorités publiques afin que soient reconnues les doubles responsabilités des travailleurs canadiens à l'égard de leurs familles et de leurs employeurs. Le régime actuel de congés de maternité constitue une étape dans la réalisation de cet objectif. Mais tel qu'il est structuré à l'heure actuelle, il pose des obstacles qui empêchent les hommes et les femmes de participer pleinement et également à la vie sociale et à la vie familiale. D'autres dispositions devront être prises au Canada à l'égard des congés parentaux afin de tenir compte des responsabilités que les parents assument en permanence envers leurs enfants.

COMPOSANTES D'UN RÉGIME DE CONGÉS PARENTAUX

Au chapitre précédent, nous avons formulé des recommandations visant l'établissement d'un système qui permette de veiller aux soins des enfants alors que les parents travaillent ou se consacrent à d'autres activités. Il va sans dire que certaines obligations familiales requièrent la présence et la participation active des parents. La première, et la plus évidente, de ces responsabilités concerne la naissance et les soins au nouveau-né. Il est d'usage au Canada d'encourager les pères à assister à la naissance de leurs enfants et de passer quelque temps à la maison après l'accouchement pour aider la mère à se rétablir physiquement et à s'occuper du nouveau-né et des autres enfants. Les parents adoptifs ont besoin, eux aussi, de passer un certain temps auprès de l'enfant qu'ils viennent d'adopter afin de nouer avec lui des liens affectifs essentiels à son intégration dans la famille.

Parfois, les parents jugent préférable, en raison des besoins particuliers de leurs enfants ou par goût personnel, que l'un d'eux reste au foyer avec les enfants pendant quelques mois ou quelques années. Tous les parents sont d'avis qu'ils doivent consacrer du temps à certaines tâches essentielles, qu'il s'agisse de rencontrer les professeurs de leurs enfants, d'assister à des concerts et à des manifestations sportives organisés par les écoles, d'accompagner leurs enfants chez le médecin ou le dentiste, de soigner un enfant malade ou de conduire un enfant à l'hôpital.

Pour être en mesure de satisfaire les besoins fondamentaux de leur famille et de leurs enfants, les parents qui occupent un emploi doivent avoir l'assurance de pouvoir s'absenter de leur travail lorsque les circonstances l'exigent. Le bien-être des familles, des enfants et des travailleurs canadiens est tributaire de notre volonté de combler ces besoins. Le but premier des politiques relatives aux congés parentaux est donc de faire en sorte que les parents ne soient pas contraints de sacrifier leur emploi à leurs obligations familiales, ni qu'ils soient obligés de se soustraire à leurs responsabilités familiales les plus importantes à cause de leur travail.

Pour atteindre cet objectif, il faut que les parents occupant un emploi aient l'assurance : 1) de pouvoir s'absenter de leur travail pour s'acquitter de leurs obligations familiales et notamment de réintégrer leur emploi antérieur ou d'obtenir un poste comparable chez leur employeur après leur congé ; et 2) de toucher un revenu de remplacement suffisant pendant leur absence pour être en mesure de se prévaloir de ce congé.

Les tests d'exhaustivité, d'accessibilité et de compétence dont il est fait état au chapitre précédent s'appliquent également aux dispositions relatives aux congés parentaux. Les régimes d'attribution de congés et de prestations devraient être conçus de manière à répondre à l'ensemble des besoins des travailleurs canadiens qui ont des enfants. Ils devraient en outre être accessibles à tous les parents qui occupent un emploi, indépendamment de leurs conditions ou de leur lieu de travail. Les critères d'admissibilité et le montant des prestations devraient être fixés de telle sorte que les travailleurs puissent, de façon réaliste, profiter de ces congés.

PREMIERS JALONS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME DE CONGÉS PARENTAUX

Pour nous guider dans la formulation de nouvelles politiques canadiennes des congés parentaux, nous avons étudié les régimes de congés et de prestations en vigueur dans d'autres pays ainsi que leurs modalités d'application. Tous les pays européens qui ont fait l'objet de notre étude accordent des congés de maternité pendant la période entourant la naissance d'un enfant. La durée du congé varie, dans les pays en question, de 6 à 47 semaines, la moyenne s'établissant à 22 semaines. Pendant cette période, la bénéficiaire touche un revenu de remplacement représentant 80 % à 100 % de sa rémunération habituelle. Quelques pays accordent les congés et les prestations de maternité exclusivement aux mères, mais la plupart offrent des avantages comparables aux parents adoptifs et certains permettent à l'un et l'autre parents de se partager le congé.

Les travailleurs de la plupart des pays visés par notre étude ont également le droit de prolonger le congé de maternité de base. Dans 6 des 11 pays européens étudiés (soit la Suède, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est), les nouvelles mères peuvent prolonger leurs congés de maternité de base d'une période additionnelle variant de six mois à deux ans et demi, pendant laquelle elles peuvent toucher au moins les prestations obligatoires. En France, un congé prolongé sans rémunération est accordé pour une période pouvant atteindre deux ans après un congé de maternité payé de 16 semaines. En Finlande, les travailleuses peuvent obtenir un congé supplémentaire non rémunéré de six mois après un congé de maternité de 47 semaines, moyennant un revenu de remplacement égal à 80 % de leur traitement antérieur. Par conséquent, dans 8 des 11 pays européens qui ont fait l'objet de notre examen, les parents ont l'assurance d'être réembauchés après un congé de maternité et un congé pour dispenser des soins aux enfants d'une durée totale de un à trois ans.

Six de ces pays européens (la Suède, la Norvège, l'Allemagne de l'Ouest, la Tchécoslovaquie, l'Autriche et l'Italie) accordent aux parents des crédits de congés annuels pour qu'ils restent à la maison lorsque leurs enfants sont malades. Certains pays offrent des avantages supplémentaires aux parents, tels que de courts congés quotidiens rémunérés pour les mères qui allaitent leur enfant et des journées de vacances supplémentaires pour les parents qui ont de jeunes enfants.

Les prestations versées pendant ces congés sont financées de diverses façons. Les prestations versées pendant le congé de maternité

ou d'adoption sont financées à même les programmes de sécurité sociale dans tous les pays visés par notre étude, mais le mode de financement des programmes proprement dits varie. En Finlande, en Italie, en Hongrie et en Allemagne de l'Est, les fonds affectés aux services sociaux sont financés grâce aux cotisations des travailleurs et aux contributions des employeurs, comme c'est le cas des prestations de maternité versées par l'assurance-chômage au Canada. En Autriche et en Allemagne de l'Ouest, le gouvernement contribue également au fonds. En Suède et en Tchécoslovaquie, seuls le gouvernement et les employeurs contribuent au régime, alors qu'au Danemark il est entièrement financé par l'État. Dans deux pays —soit le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest— les employeurs sont tenus de compléter les prestations obligatoires versées par les services sociaux de façon que l'employée touche 90 % ou 100 % de sa rémunération habituelle pendant le congé de maternité. Au Royaume-Uni, les employeurs se font rembourser ces fonds par le gouvernement, mais cela ne se fait pas en Allemagne de l'Ouest.

Nous avons été impressionnés par l'étendue des régimes de congés parentaux en Europe occidentale et nous croyons que le Canada devrait s'efforcer d'offrir les mêmes avantages à ses travailleurs afin de leur permettre de bien s'acquitter simultanément de leurs obligations professionnelles et familiales.

Rôles des administrations fédérale, provinciales et territoriales

Le partage constitutionnel des responsabilités entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales a déterminé la nature des dispositions régissant l'octroi des congés parentaux et il continuera de le faire.

Quelque 650 000 Canadiens travaillent dans des entreprises relevant de la compétence fédérale (surtout dans le secteur bancaire ainsi que dans les transports et les communications). Leurs droits et obligations sont donc énoncés dans le *Code canadien du travail*, qui est une loi fédérale. La grande majorité des travailleurs canadiens exercent cependant leur activité dans des entreprises relevant de la compétence des provinces ou des territoires.

Dans chaque province ou territoire, les mesures législatives touchant les normes d'emploi fixent les normes d'emploi minimums; elles indiquent notamment la durée du congé auquel les femmes enceintes ont droit, si le père peut partager une partie de ce congé, si les parents adoptifs bénéficient des mêmes droits que les autres, si les avantages sociaux et les droits d'ancienneté continuent de courir pendant la période de congé et si la réembauche est garantie.

Au Canada, les dispositions législatives régissant les normes d'emploi exigent seulement des employeurs qu'ils permettent à leurs employées de s'absenter pendant les 17 ou 18 semaines entourant la naissance (ou, dans certains territoires ou provinces et au niveau fédéral, l'adoption) d'un enfant et qu'ils les réembauchent au même poste ou à un poste comparable à la fin du congé. La loi n'oblige cependant pas les employeurs à rémunérer leurs employées pendant cette période.

Les prestations accordées pendant le congé de maternité sont versées dans le cadre du programme d'assurance-chômage administré par le gouvernement fédéral. Il s'agit là d'un régime d'assurance de type contributif, c'est-à-dire qu'il est financé principalement par les contribu-

tions des employeurs et les cotisations des employés. Lors de l'instauration du programme en 1940, la loi devait obliger tous les employeurs et les employés à contribuer au régime pour que la converture soit la plus vaste possible ; ainsi, le risque du chômage est partagé entre tous les employés et les employeurs. L'administration fédérale ne contribue à la caisse d'assurance-chômage que pour financer les prestations additionnelles versées dans les régions où le chômage est élevé, ainsi que les prestations aux pêcheurs qui travaillent pour leur propre compte. Les prestations de maternité, qui ont été ajoutées au régime d'assurance-chômage en 1971, sont entièrement financées à même les contributions des employeurs et les cotisations des employés.

L'article 91, paragraphe (2)a), de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral le pouvoir de créer un programme national d'assurance-chômage et d'obliger les employés et les employeurs à y participer. Il faut toutefois souligner que le gouvernement fédéral a acquis son autorité sur le programme d'assurance-chômage par la voie d'un amendement à la Constitution en 1940[2], à l'issue d'une décision du Conseil privé (alors la plus haute instance judiciaire au Canada) selon laquelle la mise en œuvre du programme débordait le cadre de la compétence fédérale, à moins qu'un amendement ne soit apporté à la Constitution[3].

Les deux autres types de congé —le congé prolongé pour soins aux enfants et un crédit de congé annuel pour responsabilités familiales— sont à peu près inexistants au Canada. Les 650 000 employés assujettis au *Code canadien du travail* ont droit à un congé non rémunéré de 24 semaines après le congé de maternité. Quelques travailleurs ont acquis des droits semblables par la voie des conventions collectives. Un nombre encore plus restreint ont droit à un congé annuel rémunéré pour s'occuper d'un enfant malade ou pour s'acquitter d'autres obligations familiales, mais aucune instance ne fournit de garantie statutaire à l'égard des congés pour responsabilités familiales.

Le partage constitutionnel des responsabilités entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, bien qu'il ne soit pas un obstacle insurmontable à l'établissement de bons programmes canadiens de congés parentaux, continuera à déterminer la nature des nouveaux programmes d'attribution de congés aux parents, comme cela a été le cas dans le passé. Plusieurs approches théoriques pourraient être adoptées à l'égard des congés et des prestations aux parents, mais les dispositions prévues aux termes de la Constitution canadienne limitent la portée des options pratiques qui sont offertes actuellement.

Comment garantir les congés

Les autorités publiques peuvent avoir recours à deux approches générales pour s'assurer que les travailleurs bénéficient de congés parentaux.

La première méthode, qui est aussi la plus efficace, consiste à faire adopter une loi obligeant les employeurs à accorder de tels congés et à réembaucher le bénéficiaire après son congé. Le gouvernement fédéral n'a le pouvoir d'imposer des normes d'emploi qu'à la faible proportion des employeurs assujettis à son autorité —c'est-à-dire les entreprises du secteur bancaire ainsi que des transports et des communications. Plus de 80 % des employeurs et des employés canadiens sont assujettis à des dispositions législatives appliquées par les administrations provinciales et territoriales. Il en résulte inévitablement que les normes minimums d'octroi

de congés parentaux varient d'une région à l'autre du Canada. Ainsi, dans les Territoires du Nord-Ouest, les mesures législatives touchant les normes d'emploi ne prévoient même pas de garantie minimum à cet égard.

Au lieu d'obliger les employeurs à accorder ces congés à leur personnel, l'administration fédérale pourrait, en utilisant les fonds publics, rendre l'octroi de congés aux parents tellement avantageux pour les employeurs canadiens que ceux-ci seraient disposés à accorder des congés et des prestations à leurs employés. Les administrations provinciales et territoriales pourraient également utiliser cette méthode. Étant donné que les employeurs peuvent déjà déduire les salaires et les avantages sociaux de leurs bénéfices pour fins d'impôt, il est évident qu'il faudrait un stimulant très puissant pour les inciter par cette méthode à accorder des congés ou des prestations à leurs employés. Pour amener les employeurs à accorder d'eux-mêmes ces congés à leur personnel, le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, offrir de rembourser intégralement aux employeurs les salaires et prestations versés pendant un congé par le biais d'un crédit d'impôt ou le versement d'espèces.

Versement des prestations

Trois autres méthodes générales pourraient être utilisées pour octroyer des prestations aux employés pendant un congé parental.

1) Les employeurs pourraient être tenus, par la voie de mesures législatives régissant les normes d'emploi, de rémunérer les employés pendant un congé. Dans le cas d'un congé de maternité ou d'adoption, ils pourraient être obligés de compléter les prestations d'assurance-chômage, comme c'est le cas en Allemagne de l'Ouest.
   Seules les administrations provinciales et territoriales ont le pouvoir d'imposer une telle norme à la majorité des employeurs canadiens. Le gouvernement fédéral, en modifiant le *Code canadien du travail*, ne pourrait imposer cette norme qu'aux employeurs relevant de sa compétence.
   Le gouvernement fédéral pourrait, en utilisant les fonds publics, persuader les employeurs de rémunérer leurs employés pendant les congés parentaux en leur promettant un remboursement intégral de ces versements, comme c'est le cas au Royaume-Uni.
2) Les prestations versées pendant les congés parentaux pourraient être offertes en tant que programme social financé à même les recettes fiscales. Le régime de sécurité sociale danois, qui garantit un congé de maternité de 28 semaines moyennant un revenu de remplacement égal à 90 % du salaire de l'employé, est financé de cette façon. Les administrations provinciales ou territoriales et fédérale ont, en vertu de la Constitution, le pouvoir de mettre en œuvre un programme de cette nature.
   Les parents qui occupent un emploi auraient aussi besoin de garanties en ce qui concerne leur réembauche et leurs avantages sociaux, garanties qu'il faudrait prévoir dans les lois fédérales et provinciales régissant les normes d'emploi.
3) Les prestations pourraient être puisées dans un fonds contributif. À l'heure actuelle, les prestations de maternité sont versées de cette façon au Canada par le biais de la caisse d'assurance-chômage, comme c'est le cas dans 8 des 11 pays européens qui ont fait l'objet de notre étude.

Le gouvernement fédéral a acquis le pouvoir d'établir ce fonds à la suite d'un amendement apporté à la Constitution en 1940. Les prestations de maternité et d'adoption peuvent continuer d'être versées par la caisse d'assurance-chômage, mais un fonds contributif distinct établi par le gouvernement fédéral ne pourrait probablement pas être maintenu si l'on invoquait la Constitution pour en contester l'existence.

Les administrations provinciales ou territoriales ont également le pouvoir d'établir leurs propres fonds de prestations aux parents, d'obliger les employeurs et les employés à y contribuer et d'établir des modalités relatives au versement des prestations.

Portée de l'intervention fédérale à l'égard des congés et des prestations aux parents

Nous constatons donc que l'administration fédérale ne peut obliger la majorité des employeurs canadiens à accorder des congés ou des prestations à leurs employés, puisque cela relève de la compétence des provinces et des territoires. Toutefois, si le gouvernement fédéral choisit de financer les prestations accordées aux parents exclusivement à même les deniers publics, on peut concevoir qu'il réussisse à convaincre les employeurs d'accorder à leurs employés des congés et des prestations pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations familiales. Si le gouvernement fédéral juge préférable de financer, en totalité ou en partie, les prestations aux parents, par la voie des contributions des employeurs et des employés du secteur privé, les prestations devront continuer d'être accordées, comme c'est le cas des prestations de maternité, par la voie du programme d'assurance-chômage, à moins qu'un amendement ne soit apporté à la Constitution.

Dans les autres sections de ce chapitre, nous allons formuler nos recommandations au gouvernement fédéral concernant les congés parentaux. Ce faisant, nous reconnaissons que bon nombre des restrictions à l'accès aux congés et aux prestations de maternité résultent de restrictions et de lacunes des lois provinciales et territoriales. L'instauration d'un régime exhaustif de congés et de prestations aux parents qui soit accessible à tous les travailleurs canadiens nécessitera la collaboration soutenue des administrations fédérale, provinciales et territoriales. La coordination des conditions qui s'appliquent aux congés et aux prestations continuera de susciter des problèmes, comme cela a été le cas dans le passé. Nous croyons cependant que la formulation de politiques appropriées à cet égard revêt une telle importance pour l'épanouissement des familles canadiennes, la croissance de la productivité des travailleurs canadiens et, partant, de l'économie, que le gouvernement fédéral devra continuer d'accorder des prestations aux parents, et même accroître son aide en cette matière.

Les trois principaux types de congés parentaux font l'objet d'un examen distinct. Il s'agit : 1) des congés de maternité ou d'adoption ; 2) des congés prolongés pour soins aux enfants et 3) des congés pour obligations familiales. À la dernière section de ce chapitre, nous formulerons des recommandations au gouvernement fédéral quant à son rôle en tant que principal employeur canadien.

CONGÉS DE MATERNITÉ OU D'ADOPTION

Au chapitre 2, nous avons relevé des cas d'inégalités, de restrictions et d'exclusions dans les modalités d'attribution des congés et des prestations de maternité ou d'adoption. Dans l'énoncé qui suit, nous allons traiter de chacune de ces questions et formuler des recommandations touchant la réforme de ce segment du régime de congés parentaux.

Octroi des congés et des prestations

Après une étude attentive, nous avons conclu que le moyen le plus pratique de mettre en œuvre nos propositions concernant les prestations et les congés de maternité ou d'adoption est de continuer à observer les modalités déjà en place. Nous proposons par conséquent que les prestations de maternité et d'adoption continuent à être versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* et que les congés soient garantis en vertu des mesures législatives fédérales, provinciales et territoriales régissant les normes d'emploi.

La seule façon réaliste de s'assurer que les employés puissent avoir accès aux congés de maternité ou d'adoption et bénéficient des prestations versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* est d'établir, par voie législative, une norme garantissant l'attribution de ces avantages. Nous avons vu au chapitre 2 que de nombreuses travailleuses canadiennes se voient refuser toute garantie statutaire concernant les congés de maternité. Les résidentes des Territoires du Nord-Ouest et, dans la plupart des provinces et territoires, les parents adoptifs, les ouvrières agricoles, les employées domestiques, les étudiantes en stage et les travailleuses qui ont changé d'emploi au cours de l'année écoulée, n'ont pas droit aux congés de maternité. L'admissibilité à ce congé ne peut leur être assurée que si les lois sont remaniées en conséquence par les autorités provinciales et territoriales concernées.

Tous les travailleurs relevant de la compétence fédérale ont droit aux congés fournis en vertu du *Code canadien du travail* s'ils occupent un poste chez le même employeur depuis au moins six mois. **Nous recommandons que le *Code canadien du travail* soit modifié de manière à réduire la période d'admissibilité au congé parental à 20 semaines, soit la période d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.**

Nous recommandons que les prestations de maternité et d'adoption proposées continuent d'être versées par la voie du programme d'assurance-chômage. Cette recommandation est dictée par trois considérations impératives. Premièrement, nous préconisons que les prestations versées pendant la période initiale du congé de maternité ou d'adoption soient financées par un régime d'assurance sous régie publique. S'il incombait aux employeurs de verser les prestations aux parents —à titre obligatoire ou facultatif— cela découragerait fortement l'embauche de jeunes femmes, car, ce sont elles, bien sûr, qui continueront de se prévaloir de la majeure partie des congés parentaux. Le financement de ces prestations par la voie d'un régime public assure une répartition plus équitable des frais entre les employeurs et les employés et permet aux employeurs de prévoir avec plus d'exactitude leurs charges salariales que s'ils étaient tenus de rémunérer intégralement ou partiellement un employé bénéficiant d'un congé parental.

Deuxièmement, nous estimons qu'il est juste que ces prestations soient financées au moyen des cotisations des employeurs et des employés. Ainsi, ce sont les bénéficiaires du programme, soit les employés qui deviennent parents et leurs employeurs, qui financent le programme. Les prestations de maternité ou d'adoption visent à protéger les employés contre la perte de leurs revenus pendant la période où ils doivent s'absenter de leur travail. Le versement des prestations contribue à assurer que les nouveaux parents prendront un congé suffisant pour ne pas nuire à leur santé ni à celle de leurs enfants et qu'ils retourneront au travail dans un état propice à donner un bon rendement. Comme ces indemnités, par leur nature même, protègent les employés contre la perte de leur revenu, il est tout à fait justifié qu'elles soient financées par un régime contributif plutôt que par un programme social financé à même les deniers publics.

Troisièmement, les fondements constitutionnels du programme d'assurance-chômage en tant que régime fédéral sont solidement établis, et l'appareil administratif est déjà en place. Un régime contributif distinct destiné au versement des prestations aux parents présenterait non seulement l'inconvénient de ne pas avoir de fondements constitutionnels, mais il nécessiterait en outre la mise en place d'une bureaucratie distincte pour recueillir les primes et verser les prestations, amenant ainsi un double emploi des efforts tant de la part du gouvernement fédéral que des employeurs, ce qui nous apparaît inutile et contraire au but visé. De plus, le système actuel est largement accepté dans le public en tant que véhicule servant au versement des prestations de maternité. Un sondage effectué en 1980 par la firme Goldfarb a en effet révélé que seulement 11 % des pesonnes visées croyaient que les prestations de maternité auraient intérêt à ne pas être versées par le truchement du programme d'assurance-chômage[4].

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a été la cible de pressions considérables, de la part du milieu des affaires, destinées à l'amener à financer partiellement les prestations de maternité. Nous admettons que cette mesure pourrait être prise assez aisément dans le cadre du programme d'assurance-chômage si le gouvernement fédéral assumait, par exemple, un pourcentage fixe des coûts totaux du programme et que les primes du secteur privé étaient réduites en conséquence, mais ce changement ne nous paraît pas justifié à l'heure actuelle. **Nous recommandons par conséquent que les prestations de maternité et d'adoption proposées soient entièrement à la charge des employeurs et des employés, comme c'est le cas des prestations de maternité.**

Durée des congés et niveau des prestations

Au chapitre 2, nous avons conclu que les dispositions actuelles sont trop limitées, qu'il s'agisse de la durée des congés ou du montant des prestations. La disposition actuelle prévoyant 17 semaines de congé et 15 semaines de prestations n'est pas suffisante pour que s'établissent des liens avec le nouveau-né ou un enfant adoptif. Le congé de six mois (26 semaines) préconisé par les organismes d'adoption comme période minimale idéale à l'établissement de liens entre un enfant et ses parents a été retenu par le Groupe d'étude comme un objectif à atteindre.

Le taux des prestations fixé actuellement, soit 60 % du maximum des gains assurables, pénalise lourdement les parents qui prennent un congé de maternité. Le faible revenu de remplacement versé pendant le congé de maternité continue à mettre les parents dans une situation où ils devront choisir entre leur santé, d'une part, et leur sécurité matérielle, d'autre part. Par conséquent, de nombreux parents canadiens qui sont admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'abstiennent de prendre le congé, dont ils ont pourtant besoin, et de toucher des prestations auxquelles ils auraient droit.

Le Groupe d'étude recommande en conséquence que la durée du congé de maternité et d'adoption et le montant des prestations soient accrus, et ce par l'instauration de mesures qui seront prises en deux étapes :

1) **d'ici 5 ans, une hausse des prestations visant à les porter à 75 % du maximum des gains assurables et une prolongation du congé rémunéré jusqu'à concurrence de 20 semaines ;**
2) **d'ici 10 ans, une augmentation des prestations visant à porter celles-ci à 95 % du maximum des gains assurables et une prolongation de la durée du congé payé destinée à porter celui-ci à 26 semaines.**

Nous recommandons que le congé commence dans un délai d'au plus huit semaines avant la naissance, comme c'est le cas actuellement, et qu'il soit pris dans l'année qui suit la naissance, en laissant une certaine latitude au bénéficiaire quant au moment du congé, celui-ci étant déterminé sur la base de négociations individuelles avec l'employeur.

Reconnaissant que la mère et les autres membres de la famille ont besoin d'appui lors de la naissance d'un enfant, nous recommandons en outre l'attribution d'un congé rémunéré supplémentaire de cinq jours pour le père pendant la période comprise entre la naissance et la semaine suivant la sortie de l'hôpital de la mère et de l'enfant, et ce au même taux de prestations.

Nous reconnaissons qu'aux termes de cette proposition, les personnes admissibles aux prestations parentales toucheront une indemnité supérieure à celle que reçoivent les bénéficiaires de l'assurance-chômage. Nous croyons que l'écart se justifie de deux façons. Premièrement, les personnes qui touchent des prestations d'assurance-chômage peuvent gagner un revenu additionnel, tandis que celles qui prennent un congé parental ne le peuvent pas. Deuxièmement, et c'est un facteur plus important encore, la sanction imposée aux prestataires de l'assurance-chômage vise à les inciter à se chercher du travail le plus vite possible et ainsi à limiter le nombre de semaines de prestations. Les prestations parentales, en revanche, sont destinées à assurer que le nouveau-né ou l'enfant adoptif noue des liens essentiels avec ses parents et que la nouvelle mère se rétablisse complètement avant de retourner au travail. Ni l'un ni l'autre de ces processus ne peut être précipité par l'imposition d'une sanction économique. Les prestations doivent donc être structurées de telle sorte que les parents soient encouragés à profiter pleinement du congé qui leur est offert.

Des modifications devront être apportées aux dispositions législatives régissant les normes d'emploi de toutes les provinces et des deux territoires afin que les employés dont les conditions de travail sont assujetties aux lois provinciales ou territoriales bénéficient des congés plus

longs offerts dans la cadre du programme d'assurance-chômage. **Nous recommandons que l'article 59, paragraphe 2*a*) du *Code canadien du travail* soit modifié de façon à permettre que l'un ou l'autre parent puisse prendre 26 semaines de congé lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ou que les deux parents puissent partager le congé entre eux.**

Nous recommandons vivement au gouvernement fédéral de ne pas attendre que les administrations provinciales et territoriales modifient leurs lois, mais plutôt de procéder, comme il l'a fait en 1971, à la modification de la *Loi sur l'assurance-chômage* afin de prolonger la période de versement des prestations de maternité et de hausser le niveau du revenu de remplacement, en espérant que les administrations provinciales et territoriales apportent les modifications nécessaires à leurs lois afin d'accorder aux travailleurs qui relèvent de leur compétence un plein accès aux avantages offerts.

Protection offerte aux pères

À l'heure actuelle, les prestations de maternité ne sont pas accordées aux pères biologiques, bien que les parents adoptifs, y compris les pères, aient droit depuis 1984 aux prestations de maternité en vertu du programme d'assurance-chômage. Il semble n'y avoir aucune raison logique de continuer à priver les pères biologiques de ces avantages. **Nous recommandons par conséquent que les prestations de maternité et d'adoption soient offertes à l'un ou l'autre parent, en reconnaissance du fait que les parents se partagent également les responsabilités familiales. Nous recommandons que le congé et les prestations puissent être partagés entre les parents et que ceux-ci soient en outre autorisés à en bénéficier simultanément ou à tour de rôle dans la mesure où le congé ne dépasse pas le nombre de semaines réglementaire, soit 20 ou 26 semaines.**

Nous tenons à signaler que ces recommandations cadrent avec les recommandations du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité contenues dans son rapport intitulé *Égalité pour tous*, qui a paru en octobre 1985. Le Comité, qui a été mandaté par le Parlement pour recommander des amendements aux lois fédérales pour que celles-ci respectent le droit à la même protection et aux mêmes bénéfices préconisé dans l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, a formulé les commentaires suivants à propos de l'attribution des prestations de maternité aux pères :

> *Plusieurs organismes ont recommandé au Comité que pour garantir la même protection et le même bénéfice, la Loi prévoit un système de prestations à deux paliers qui reconnaisse les besoins physiques de la mère qui vient de donner naissance à un enfant, de même que la période d'adaptation nécessaire aux parents et au nouveau-né. La Commission canadienne des droits de la personne a recommandé de modifier la* Loi sur l'assurance-chômage *afin que l'un ou l'autre des parents puisse bénéficier de la partie du congé de maternité liée à l'adaptation sociale ou aux soins du nouveau-né.*
>
> *Nous entérinons cette recommandation. La loi devrait reconnaître le rôle du père dans les soins à donner à l'enfant et*

lui permettre de prendre une part active au cours de cette période importante qu'est la création de liens affectifs entre lui et le nouveau-né. Il n'y a aucun doute dans nos esprits que la perpétuation du rôle traditionnel de la mère considérée comme principale responsable des soins à donner aux enfants a contribué à empêcher les femmes de participer plus activement à la vie de la société. Encourager le plus tôt possible la participation du père à la vie d'un enfant ne saurait qu'avoir des répercussions positives tant pour les hommes que pour les femmes.

Il est toutefois important qu'une mère dispose de temps suffisant vers la fin de sa grossesse et immédiatement après la naissance pour se rétablir et allaiter son enfant pendant un certain temps si elle le désire. Nous sommes d'avis que la loi devrait prévoir des prestations à cet effet pendant la période entourant la naissance, mais que l'un ou l'autre des parents devrait être admissible à des prestations pendant la phase suivante. Ces deux périodes distinctes ont leurs propres raisons d'être[5].

Le Comité a en outre recommandé que le Parlement modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* afin de prévoir, à la naissance, un régime à deux paliers : soit un premier palier (prestations de maternité) auquel auraient droit les femmes seulement, vers la fin de leur grossesse et pendant la période des couches et un deuxième palier (prestations aux parents) auquel auraient droit l'un ou l'autre des parents ou les deux, au cours de la période suivant immédiatement le congé de maternité. Le Comité a conclu que la période de prestations de 15 semaines n'est pas suffisamment longue pour pouvoir cumuler ces deux fonctions. Voulant que les parents adoptifs et les parents biologiques bénéficient d'un traitement égal, le Comité a recommandé que les 15 semaines de prestations soient offertes à l'un ou l'autre parent pour lui permettre de donner des soins à l'enfant et faciliter son intégration sociale et qu'un congé supplémentaire d'une durée indéterminée soit accordé aux femmes afin qu'elles puissent se rétablir après l'accouchement[6].

Nous avons également envisagé la possibilité de recourir à un régime à deux paliers pour les prestations de maternité et d'adoption, mais nous n'avons pas réussi à établir un consensus sur la question. Certains membres du Groupe d'étude sont d'avis, tout comme les membres du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, qu'un congé doit être prévu afin de permettre à la mère de se rétablir physiquement après l'accouchement. D'autres, reconnaissant les différences qui existent entre les mères, leurs obligations professionnelles et leurs conditions de vie familiale, ont exprimé l'opinion que les couples devraient jouir d'un maximum de liberté dans la façon de se partager le congé pour bien répondre à leurs besoins personnels.

Nous croyons cependant que le congé et la période de prestations de 26 semaines que nous avons recommandés permettent de remplir les deux fonctions relevées par le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité. Nous estimons que pour permettre aux hommes et aux femmes de participer pleinement et également à la vie sociale et familiale, les nouveaux parents devraient pouvoir se partager la plus grande partie, sinon la totalité, de cette période de congé, et ce de la manière qui correspond le mieux à leurs besoins propres.

Délai de carence de deux semaines

Les bénéficiaires des prestations de maternité, comme tous les autres bénéficiaires de l'assurance-chômage, doivent subir un délai de carence de deux semaines avant le début de leur congé. Ce délai vise à inciter les chômeurs à se trouver un nouvel emploi immédiatement et, partant, à ne pas toucher de prestations d'assurance-chômage. Comme les personnes qui demandent les prestations aux parents ne cherchent pas un nouvel emploi, le délai de carence est strictement une mesure de sanction à leur encontre.

Comme le congé de maternité est aussi relativement court, le délai de carence de deux semaines a des répercussions très importantes sur les bénéficiaires des prestations de maternité. Il a pour effet, comme nous l'avons vu au chapitre 2, de réduire le revenu de remplacement de la bénéficiaire à 53 % de ses gains habituels pendant la période de 17 semaines. Si une bénéficiaire prend un congé plus court ou touche des gains supérieurs aux gains assurables, son revenu de remplacement est encore plus faible.

Force nous est de conclure que le délai de carence de deux semaines ne remplit aucun but utile en ce qui concerne les prestations de maternité et d'adoption. En fait, il a même pour effet d'inciter certains parents à ne pas profiter du congé auquel ils auraient droit ou des prestations auxquelles ils sont admissibles. **Nous recommandons donc que la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifiée afin de supprimer le délai de carence de deux semaines à l'intention des bénéficiaires des prestations de maternité ou d'adoption.**

Protection offerte aux travailleurs autonomes

À l'heure actuelle, les Canadiens qui travaillent à leur propre compte ainsi que leur conjoint qui travaille dans la même petite entreprise n'ont pas droit à l'assurance-chômage et, par conséquent, ne peuvent pas non plus toucher de prestations de maternité. Cette règle prive quelque 1 480 000 Canadiens économiquement actifs (soit 13 % des travailleurs) de l'accès au seul régime public de prestations offert aux parents canadiens[7]. Bien qu'il soit justifié d'exclure les travailleurs autonomes du programme d'assurance-chômage proprement dit en raison du fait que, dans une large mesure, ce sont eux qui décident si eux-mêmes ou leur conjoint cesseront de travailler, il n'y a pas de raison de leur interdire l'accès aux prestations parentales. Les nouveaux parents qui travaillent à leur propre compte ont autant besoin de prendre des congés de maternité ou d'adoption et d'avoir un revenu garanti que les autres travailleurs. **Nous recommandons que la couverture des prestations aux parents en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit étendue aux travailleurs autonomes pour qu'ils puissent se prévaloir des prestations offertes dans le cadre de ce programme.** Le fait de devoir contribuer à un régime de prestations aux parents auquel ils ne seront probablement jamais admissibles ne plaira peut-être pas à certains travailleurs à leur compte, en particulier les hommes et les femmes moins jeunes. Néanmoins, il serait possible d'assimiler ce programme à un régime d'assurance-maladie et d'exiger un taux de cotisation inférieur des travailleurs à leur compte de manière à couvrir les prestations aux parents et les prestations de maladie, mais non l'assurance-chômage ordinaire. Nous

croyons que la plupart des travailleurs autonomes verront cette mesure d'un bon œil.

Protection offerte aux travailleurs à temps partiel

Les travailleurs à temps partiel qui travaillent moins de 15 heures par semaine ou qui gagnent moins de 20 % du maximum des gains assurables (soit 92 $ par semaine en 1985) ne sont pas admissibles non plus aux prestations de maternité versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Environ 40 % de travailleurs à temps partiel, soit 675 000 travailleurs canadiens, sont touchés par cette exclusion[8].

Le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a traité de cette question dans son rapport intitulé *Égalité pour tous*. Il a recommandé que le critère d'admissibilité voulant qu'un employé ait travaillé 15 heures par semaine pour être admissible à l'assurance-chômage soit ramené à au plus 8 heures par semaine[9].

Nous appuyons les arguments du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité et ceux de la Commission Wallace sur l'emploi à temps partiel qui l'a précédé, selon lesquels le travailleur à temps partiel devrait avoir droit aux mêmes tarifs de gains horaires que les employés à temps plein et aux mêmes prestations, au prorata de leurs gains. De nombreux parents interrogés lors de l'enquête du Groupe d'étude ont exprimé une préférence pour le travail à temps partiel, mais peu travaillent effectivement à temps partiel. Le travail à temps partiel deviendra une option viable pour ces parents à partir du moment seulement où ce problème de rémunération équitable aura été réglé.

Nous convenons également avec le Comité parlementaire que, bien que la limite des 15 heures par semaine soit excessive, il conviendrait, pour simplifier les formalités administratives, de fixer une limite quelconque. Nous estimons cependant que la limite du minimum des gains assurables devrait être complètement abolie, car elle a pour effet d'exclure les travailleurs à temps partiel qui touchent les taux de rémunération horaire les plus faibles. Sans faire de commentaire sur l'admissibilité des travailleurs à temps partiel aux prestations d'assurance-chômage, ce qui déborderait le cadre de notre mandat, il nous semble clair que les travailleurs à temps partiel ont autant besoin que les travailleurs à temps plein de congés et de revenus de remplacement pendant un congé lorsqu'ils ont un enfant ou qu'ils en adoptent un. **Nous recommandons que la couverture des prestations aux parents en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit étendue aux travailleurs à temps partiel qui travaillent au moins huit heures par semaine.**

Surtaxe imposée aux bénéficiaires ayant un revenu élevé

En vertu d'une disposition introduite en 1979, les travailleurs dont le revenu annuel net, y compris les prestations de maternité et les suppléments au titre de l'assurance-chômage, dépassent une fois et demie le maximum des gains assurables, doivent rembourser jusqu'à 30 % des prestations d'assurance-chômage qu'ils ont reçues. Par conséquent, les personnes touchant des revenus élevés, qui sont tenues par la loi de cotiser au régime, voient non seulement une proportion moindre de leurs gains assurés que les autres travailleurs, mais en plus ils touchent des prestations moins élevées que les autres bénéficiaires assurés au même

taux. **Nous nous opposons en principe à cette disposition, car elle mine le rôle de protection des prestations d'assurance-chômage et nous recommandons qu'elle soit éliminée de la Loi.**

Critères d'admissibilité

La *Loi sur l'assurance-chômage* exige que les personnes qui réclament des prestations de maternité aient accumulé 20 semaines de travail assurable au cours des 52 semaines précédant leur congé, tandis que les personnes qui réclament des prestations d'assurance-chômage ordinaire ne doivent avoir accumulé qu'entre 10 et 14 semaines de travail, selon la région où elles vivent. Le Groupe de travail sur l'assurance-chômage, en 1981, et le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, en 1985, ont recommandé que les mêmes critères d'admissibilité soient appliqués aux bénéficiaires des prestations de maternité et d'assurance-chômage ordinaires.

Nous convenons que rien ne justifie que les personnes qui réclament des prestations parentales aient dû travailler plus longtemps que celles qui demandent des prestations d'assurance-chômage ordinaires. **Pour franchir une première étape vers l'abolition de cet écart, nous recommandons que des prestations proportionnelles soient versées aux personnes qui ont accumulé au moins 10 semaines de travail.**

CONGÉ PROLONGÉ POUR SOINS D'ENFANTS

Dans la section précédente, nous avons recommandé que les nouveaux parents aient accès aux congés, moyennant un revenu de remplacement égal à 90 % de leurs gains habituels pendant 26 semaines lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Ce congé vise à donner aux mères la possibilité de se rétablir après la naissance de l'enfant et aux parents, l'occasion de nouer et de renforcer des liens affectifs avec l'enfant.

Certains parents sont toutefois d'avis que le congé initial de maternité ou d'adoption est insuffisant pour répondre à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Ils concluent que les intérêts de leur famille seraient mieux servis si l'un d'eux pouvait cesser de travailler pendant une période plus longue afin de s'occuper des enfants à la maison. À moins qu'ils n'aient le droit de prendre un congé à cette fin, ces travailleurs perdent non seulement leurs revenus pendant cette période, mais également leurs droits d'ancienneté, les avantages sociaux qu'ils ont accumulés ainsi que toute garantie de réembauche après le congé. Comme le maintien de l'emploi des deux parents est important pour la stabilité économique de la famille à long terme, beaucoup de parents hésitent alors à quitter leur emploi pour s'occuper de leurs jeunes enfants, même s'il leur semblerait préférable de le faire.

De nombreux pays européens permettent aux parents de réclamer un congé supplémentaire après le congé de maternité initial. La durée de ce congé varie dans 8 des 11 pays européens observés dans le cadre de notre étude, mais les parents peuvent prendre de une à trois années de congés de maternité et pour soins aux enfants. Dans 6 pays, des prestations obligatoires sont versées pendant le congé prolongé pour soins aux enfants.

Au Canada, les parents dont l'emploi relève de la compétence fédérale ont actuellement le droit de prolonger leur congé de maternité de 24 semaines jusqu'à concurrence d'un total de 41 semaines. En ce qui concerne les administrations provinciales et territoriales, les parents qui prennent un congé excédant les 17 ou 18 semaines prescrites par la loi n'ont pas le droit de retourner à leur travail après le congé. Ils perdent ainsi tous leurs droits d'ancienneté et les avantages sociaux qu'ils avaient accumulés.

Nous croyons que les parents devraient être libres de choisir de s'occuper de leurs enfants plus longtemps sans perdre leur emploi. **Nous recommandons par conséquent que le *Code canadien du travail* soit modifié afin de permettre aux employés de prolonger leur congé jusqu'à concurrence d'une année pour s'occuper de leurs jeunes enfants.** Il conviendrait en outre de leur accorder un revenu de remplacement égal à 90 % de leur traitement antérieur pendant le congé de maternité ou d'adoption de 26 semaines, les 26 autres semaines étant prises sans rémunération.

Les travailleurs devraient jouir d'une certaine latitude quant au choix du moment et de l'utilisation de ce congé. En Suède, les parents peuvent se partager le second congé de six mois et le réclamer sous forme de réduction des heures de travail ou par tranche d'une journée ou d'une demi-journée à n'importe quel moment avant le huitième anniversaire de leur enfant. Nous devrions nous inspirer de ce modèle de souplesse au Canada.

Nous avons étudié la question de savoir si les prestations devraient être versées pendant cette période, mais nous ne sommes pas encore en mesure de recommander une telle mesure. Nous estimons que le niveau actuel de prestations est insuffisant, sujet dont nous avons traité au chapitre 8 du présent rapport, mais nous croyons que la première priorité du gouvernement à l'égard des familles devrait présentement être de permettre aux enfants de bénéficier des services dont ils ont besoin et d'accorder aux parents d'aujourd'hui les moyens de remplir adéquatement leurs obligations familiales. L'établissement d'une norme minimum qui permette aux parents de rester à la maison avec leurs enfants pendant une période pouvant atteindre un an sans perdre leur statut professionnel constituerait, à notre avis, une étape importante dans cette direction. L'accès à ce congé ne deviendra évidemment pas une réalité pour la grande majorité des travailleurs canadiens à moins que les administrations provinciales et territoriales ne prennent des dispositions législatives semblables.

CONGÉ POUR OBLIGATIONS FAMILIALES

Les dispositions ci-dessus portent essentiellement sur les améliorations destinées à aider les travailleurs à poursuivre leur vie professionnelle pendant la période entourant la naissance ou l'adoption d'un enfant et après un congé prolongé pour soins aux enfants.

Les responsabilités inhérentes à l'éducation des enfants imposent cependant des obligations continuelles aux parents qui travaillent. Ainsi, il est dans l'ordre des choses que les enfants tombent malades, ce qui oblige alors les parents à rester à la maison avec eux de temps en temps. Il y a aussi les rendez-vous périodiques chez le dentiste, le médecin ou

d'autres spécialistes. De plus, les parents ne peuvent manquer de rencontrer régulièrement les professeurs pour suivre les progrès scolaires de leurs enfants. Les arrangements conclus avec des connaissances pour assurer la garde des enfants tombent à l'eau lorsque le gardien ou la gardienne est malade, est appelé d'urgence dans sa famille ou prend des vacances. D'après les lettres de parents que nous avons reçues, de nouvelles ententes doivent alors être prises et la qualité des services doit être évaluée et contrôlée, et ce à une fréquence qui devient une source d'ennuis graves. Les visites à l'endroit où l'enfant sera gardé ne peuvent en général être effectuées que pendant les heures de travail habituelles des parents. Le besoin pressant qu'éprouvent ces derniers de bénéficier d'un congé annuel pour s'acquitter de ces responsabilités est l'une des préoccupations majeures qui ressort des lettres transmises au Groupe d'étude. Il importe que les lois canadiennes sur le travail commencent à s'adapter à ces besoins fondamentaux des travailleurs qui ont des enfants.

Nous recommandons qu'un congé rémunéré d'au moins cinq jours par an visant à permettre aux parents de voir à leurs obligations familiales soit ajouté dans le *Code canadien du travail*. Nous reconnaissons également que pour étendre cette protection à la grande majorité des travailleurs canadiens, des modifications semblables devront être apportées aux dispositions législatives touchant les normes d'emploi provinciales, mais nous proposons que le gouvernement fédéral fasse preuve d'initiative en lançant cette politique pour les employés qui relèvent de la compétence fédérale.

Les parents ayant des enfants handicapés ont des besoins particulièrement aigus à cet égard. Ils sont souvent appelés à assister à une multitude de rendez-vous et d'examens médicaux, de consultations, de tests et de séances thérapeutiques, ordinairement pendant les heures normales de travail. Beaucoup de parents qui ont écrit au Groupe d'étude ont aussi décrit les graves difficultés auxquelles ils font face pour procurer les soins appropriés à leurs enfants, ce qui représente un fardeau supplémentaire pour ces personnes dont les responsabilités sont déjà trop grandes.

Nous avons examiné une recommandation voulant que les parents qui ont des enfants handicapés se voient attribuer un congé rémunéré pour responsabilités familiales d'au moins 10 jours, soit le double du nombre de jours accordé aux autres parents. Nous ne sommes cependant pas certains qu'une telle mesure répondrait bien aux besoins de ces parents. **Par conséquent, nous recommandons au Comité parlementaire sur les soins aux enfants qu'il recueille les opinions de groupes représentant les handicapés et les parents d'enfants handicapés afin de déterminer si les besoins des familles d'enfants handicapés peuvent être comblés dans le cadre d'un régime d'attribution de congés parentaux.**

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN TANT QU'EMPLOYEUR

Nous croyons qu'il incombe au gouvernement fédéral de tracer la voie aux autres employeurs en accordant des congés et des prestations aux parents. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, le gouvernement fédéral a déjà accompli des progrès en ce sens. Les congés et les

prestations tels qu'ils sont accordés actuellement ne sont pas encore offerts à tous les fonctionnaires et rien n'indique que la question de la disparité entre les groupes professionnels ait été abordée. Le Groupe d'étude est d'avis que l'application d'une politique de congés parentaux à l'ensemble des fonctionnaires est essentielle à la saine gestion de la fonction publique et que les changements nécessaires pour y arriver doivent être apportés immédiatement.

Politique en matière de congés de maternité ou d'adoption pour l'ensemble de la fonction publique

Nous recommandons par conséquent au président du Conseil du Trésor d'offrir à tous les fonctionnaires, y compris les membres des Forces armées et les groupes non visés par une convention collective, les congés et prestations de maternité ou d'adoption actuellement accordés à la moitié des employés du secteur public.

Nous trouvons injuste que les pères et les parents adoptifs de certaines catégories d'emploi se voient refuser le droit de s'absenter du travail lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et que le droit aux prestations leur soit refusé dans tous les groupes professionnels. **Aussi recommandons-nous que les pères et les parents adoptifs deviennent admissibles au congé post-natal et aux prestations accordées aux mères biologiques dans la fonction publique.**

Tous les fonctionnaires fédéraux deviendraient ainsi admissibles aux congés de maternité ou d'adoption suivants :

1) pour les femmes enceintes :
   a) un congé garanti de 37 semaines, à prendre dans un délai allant jusqu'à 11 semaines avant la naissance et 26 semaines après l'accouchement ;
   b) un revenu de remplacement pendant 17 semaines, égal à 93 % de la rémunération antérieure ;
   c) une fois que la période des prestations accordées au titre de l'assurance-chômage aura été prolongée à 26 semaines, une prolongation du congé entièrement rémunéré accordé aux employés de l'État ; et
2) pour les parents adoptifs et les pères biologiques :
   a) 26 semaines de congé (soit l'équivalent de la période de congé post-natal accordée aux mères biologiques), moyennant un revenu de remplacement équivalent à 93 % de la rémunération pendant 17 semaines ;
   b) le versement des prestations selon les mêmes modalités que pour les mères biologiques.

Compte tenu du fait que les parents partagent la responsabilité de l'éducation des enfants, nous recommandons, dans le cas où les deux parents sont fonctionnaires, qu'ils soient autorisés à partager le congé.

Politique de congé prolongé pour soins d'enfants

Les congés pour soins aux enfants offrent aux fonctionnaires la possibilité de laisser leur emploi pendant une période pouvant atteindre cinq ans afin de s'occuper d'un jeune enfant. L'employé a la priorité dans la dotation

d'un poste équivalent à la fin de son congé. **Nous recommandons que les congés de 5 ans pour soins aux enfants soient accordés à tous les fonctionnaires.** Aucune restriction ne doit être imposée quant à la durée minimum du congé qui peut être pris en une occasion. Ce choix doit être laissé à la discrétion des parents ayant des enfants de moins de 12 ans, s'il peut être démontré que ce congé leur servira à s'occuper des enfants.

Congé pour obligations familiales

Le congé rémunéré pour obligations familiales est actuellement accordé à raison de 5 jours par an aux fonctionnaires de certains groupes professionnels. **Nous recommandons que le gouvernement fédéral accorde à tous les fonctionnaires un congé de cette nature d'au moins cinq jours par an.**

Politiques de congés parentaux dans les Forces armées

Dans les Forces armées, les dispositions relatives aux congés et aux prestations liés à la famille accusent du retard par rapport aux avantages offerts aux autres fonctionnaires. L'absence de congés parentaux pose un obstacle réel aux femmes désireuses de faire carrière dans les Forces armées.

Nous recommandons donc qu'un congé de maternité ou d'adoption rémunéré soit accordé au personnel des Forces armées selon les modalités qui s'appliquent aux autres fonctionnaires. Les membres des Forces armées devraient ainsi avoir le droit de prendre 37 semaines de congé, moyennant un revenu de remplacement égal à 93 % de leur rémunération pendant 17 semaines (le nombre de semaines devant passer à 20 ou 26 une fois que la *Loi sur l'assurance-chômage* aura été modifiée). Dans le cas où les deux parents sont membres des Forces armées ou dans le cas où l'un est membre des Forces armées et l'autre, fonctionnaire, ils devraient être autorisés à se partager le congé. **Nous recommandons en outre que la clause relative au congé pour soins aux enfants qui s'applique actuellement à la plupart des fonctionnaires soit étendue aux militaires des deux sexes et que ceux-ci se voient attribuer un congé annuel de 5 jours pour obligations familiales.** En instaurant des politiques qui permettent aux femmes d'avoir des enfants tout en faisant carrière dans les Forces armées, il ne devrait plus être nécessaire de les conseiller sur les conséquences qu'aurait la poursuite de leur carrière si elles ont un enfant.

CONCLUSION

Les prestations et les congés offerts aux parents qui travaillent constituent des instruments politiques puissants qui permettent d'atteindre des objectifs sociaux en rapport avec l'emploi féminin et la participation des hommes aux responsabilités familiales. Les politiques relatives aux congés parentaux au Canada n'ont pas suivi le rythme de l'évolution sociale et économique de notre pays. Les normes actuelles empêchent les femmes de prendre une part active à la société et les hommes de participer pleinement à la vie familiale.

Le Groupe d'étude a proposé un nouveau régime de congés parentaux qui élimine les inégalités existantes, enrichit et élargit les régimes de congés et de prestations actuels et étend l'accès aux prestations aux pères aussi bien qu'aux mères. Nous croyons que ces améliorations sont essentielles pour aider les parents qui occupent un emploi à remplir leurs doubles responsabilités et à s'acquitter de leurs obligations souvent contradictoires.

Santé et Bien-être social Canada, Direction des affaires publiques

15

Aspects financiers de l'établissement de systèmes de garde des enfants et de congés parentaux

INTRODUCTION

Les deux chapitres précédents indiquent les étapes conduisant à l'établissement de systèmes de garde des enfants et de congés parentaux au Canada. À notre avis, la tendance à accéder à des systèmes aussi complets, accessibles et efficaces que nos systèmes d'éducation et de soins de santé est non seulement fort souhaitable, mais inévitable.

Le Canada a-t-il les moyens de prendre les initiatives exposées aux chapitres 13 et 14 ? Nous donnerons ci-dessous une estimation du coût des initiatives proposées, puis nous examinerons les avantages sociaux et économiques qui en découleraient. Enfin, nous formulerons quelques observations et recommandations sur le financement des systèmes envisagés.

COÛT DES RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ÉTUDE

Il est relativement simple de prévoir le coût de nos recommandations à court terme, ces prévisions étant fondées sur les chiffres actuels. Cependant, il n'en va pas de même à moyen et à long termes. Il est aléatoire de prévoir, des décennies à l'avance, le coût de systèmes qui n'existent pas encore, car les calculs reposent forcément sur un grand nombre d'hypothèses. Les facteurs suivants, entre autres, doivent entrer en ligne de compte : le nombre total d'enfants au Canada dans l'avenir ; l'importance du « noyau » d'enfants dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine ; la quantité de soins requis par les autres enfants ; le taux d'utilisation des prestations et des services de garde agréés par les parents en cas de la participation financière des utilisateurs ; le coût par place des services de garde (qui est principalement fonction du taux de rémunération des gardiennes et des proportions personnel-enfants ; et le taux de croissance du système de garde des enfants. Deux des variables clés — le taux de natalité et le taux de participation des mères ayant de jeunes enfants — se sont révélées particulièrement difficiles à prévoir depuis quelque temps.

Comme une multitude de facteurs — économiques aussi bien que sociologiques — agissent sur les taux de procréation, deviner les

tendances futures est chose très difficile. Certains théoriciens annoncent pour bientôt une seconde explosion démographique, mais Statistique Canada, dans deux publications récentes, affirme que le taux de procréation actuel, soit 1,7 enfant par femme, demeurera plus ou moins constant[1]. Une publication de 1985 donne trois projections de la croissance démographique fondées sur trois hypothèses distinctes concernant les taux de procréation en 1996 : 1) un point bas de 1,4 enfant par femme ; 2) un point élevé de 2,2 ; et 3) un taux constant de 1,7[2].

Depuis vingt ans, la hausse du taux de participation à la population active des femmes mariées ayant des enfants a largement dépassé toutes les prévisions[3]. En 1976, par exemple, le Conseil économique du Canada prévoyait que les taux de participation féminine augmenteraient moins rapidement à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt qu'au cours des quinze années précédentes compte tenu, notamment, du fait que beaucoup des femmes qui souhaitaient travailler étaient déjà sur le marché du travail[4]. Or, c'est tout le contraire qui s'est produit : le taux de participation à la population active des femmes ayant de jeunes enfants s'est accru à un rythme particulièrement rapide. En 1984, 52 % des mères d'enfants de moins de trois ans faisaient partie de la population active, comparativement à seulement 32 % en 1976 (une augmentation de 20 % en huit ans seulement). Parallèlement, le taux de participation des mères dont le plus jeune enfant avait de trois à cinq ans est passé de 41 % en 1976 à 57 % en 1984 (une hausse de 16 %). La hausse du taux de participation des mères dont le plus jeune enfant avait de six à quinze ans a été moins rapide au cours de la même période. En 1984, 64 % des mères travaillaient, par comparaison à 50 % en 1976 (une augmentation de 14 %). Par contraste, le taux de participation des femmes sans enfant, âgées de 15 à 54 ans, s'élevait à 73 % en 1984, et celui des femmes de plus de 55 ans sans enfant de moins de 16 ans n'était que de 20 %.

On ignore dans quelle mesure, avec le temps, le taux de participation des mères à la population active se rapprochera de celui des femmes sans enfant. S'il continue d'augmenter au cours des dix prochaines années au même rythme que le taux de participation des mères d'enfants de six à quinze ans s'est accru entre 1976 et 1984 (c'est-à-dire à raison de 1,75 % par année), 73 % des mères d'enfants de moins de trois ans feront partie de la population active en 1996, de même que 78 % des femmes dont le plus jeune enfant est âgé de trois à cinq ans et 85 % des femmes dont le plus jeune enfant a de six à quinze ans. Certes, toutes ces mères n'auront pas besoin de services de garde à temps plein, mais on peut s'attendre à ce que la proportion d'enfants dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine augmente considérablement au cours de cette période.

On trouvera ci-après une estimation du coût de nos propositions à court, à moyen et à long termes.

Coûts à court terme

Subventions de fonctionnement conditionnelles

Au chapitre 13, nous recommandions que le gouvernement fédéral annonce immédiatement, comme preuve de sa bonne volonté, l'octroi

d'une subvention de fonctionnement conditionnelle égale à 4 $ par jour pour chaque place destinée à un bébé ou à un enfant handicapé ; 2 $ par jour pour chaque place destinée à un enfant d'âge préscolaire ; et 1 $ par jour pour chaque place destinée à la garde des enfants en dehors des heures de classes et à celle des enfants fréquentant un jardin d'enfants à la demi-journée. Les subventions seraient consenties uniquement aux services autorisés a) exploités par un service de la province, du territoire ou de la municipalité ou par un organisme sans but lucratif ou b), dans le cas des services de garde en milieu familial, parrainés et réglementés par le gouvernement provincial ou territorial, l'administration municipale ou un organisme sans but lucratif.

Selon nos prévisions, cette initiative coûtera environ 110 millions de dollars au gouvernement fédéral la première année[5], somme qui s'accroîtra peut-être de 10 % à 15 % par année, à mesure que s'établiront de nouvelles garderies et de nouveaux services de garde en milieu familial, puis diminuera lorsque les subventions de 4 $, 2 $ et 1 $ seront remplacées par des accords de partage des coûts à moyen terme avec chaque province et territoire. Ces prévisions reposent sur l'hypothèse que le nombre de places admissibles, en garderie et en milieu familial, continuera d'augmenter à un rythme moyen de 13,5 % par année après 1984, comme ce fut le cas de 1976 à 1984.

Subventions de démarrage conditionnelles

Nous avons également recommandé au chapitre 13 que le gouvernement fédéral accorde des subventions de démarrage pendant la période initiale. En 1986-1987, les dépenses fédérales dans le cadre de ce programme sont estimées à 6,3 millions de dollars[6] pour 16 822 nouvelles places, dont 2 423 pour les enfants handicapés, 12 108 dans des garderies autorisées et 2 291 dans des services agréés en milieu familial. On s'attend à ce que le montant de ces dépenses augmente légèrement chaque année à mesure que le réseau prendra de l'ampleur, jusqu'à ce que le programme soit remplacé par les accords de partage des coûts à moyen terme.

Prestations de maternité ou d'adoption

Au chapitre 14, nous recommandions que, d'ici cinq ans, la période de prestations au titre de la naissance ou de l'adoption prévue dans le cadre du régime d'assurance-chômage soit portée à 20 semaines et le niveau des prestations, à 75 % des gains habituels du prestataire.

Le coût net des prestations supplémentaires est estimé à 140 millions de dollars (en dollars de 1985). Par conséquent, il faudrait augmenter la cotisation des employés de 4 cents par tranche de 100 $ des gains assurables et celle des employeurs de 5 cents par tranche de 100 $ (soit une augmentation de 1,7 % par rapport au taux de cotisation de 1985, qui était de 2,35 $)[7]. Cela suppose 1) que le taux de participation sera de 50 % en 1990, la première année du versement des nouvelles prestations ; et 2) que le taux de natalité continuera à baisser d'ici à 1990. Si le taux de participation est de 65 %, le coût sera de 181 millions de dollars (ce qui nécessiterait une augmentation de 2,1 % par rapport au taux de cotisation de 1985).

Coûts à moyen terme

Subventions de fonctionnement

Nous recommandions au chapitre 13 que le gouvernement fédéral offre de partager avec les gouvernements provinciaux et territoriaux la moitié des frais de fonctionnement des programmes agréés de garde des enfants. La part fédérale varierait de 25 % à 40 % dans chaque province ou territoire, se situant en moyenne à 27,5 %. Deux méthodes ont été retenues pour calculer le coût de cette recommandation. La première comporte une estimation des coûts en 1991 et en 1996, laquelle est fondée sur certaines hypothèses concernant le taux de croissance des services de garde agréés au cours de cette période. La seconde consiste en une estimation du coût, en l'an 2001, de la prestation de services de garde à 75 % des enfants dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine (le « noyau » d'enfants ayant besoin de services de garde), plus 40 % des autres enfants.

Selon la première méthode de calcul, en 1991, si l'on prend pour acquis que les provinces et les territoires auront tous conclu un accord de partage des coûts avec le gouvernement fédéral, la part de ce dernier s'élèverait à 530 millions de dollars[8] et celle des provinces et des territoires, à environ 434 millions de dollars. Ces dépenses permettraient de financer un système de garde des enfants comportant 415 833 places, ce qui répondrait aux besoins de 24 % des bébés, de 46 % des enfants d'âge préscolaire et de 6 % des enfants d'âge scolaire dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine. Cette hypothèse suppose également une légère hausse du salaire réel des personnes qui travaillent dans ce secteur.

En 1996, lorsqu'on disposerait de 862 035 places (de quoi répondre aux besoins de 52 % des bébés, de 58 % des enfants d'âge préscolaire et de 15 % des enfants d'âge scolaire appartenant au noyau d'enfants nécessitant les soins de gardiennes, les subventions de fonctionnement à moyen terme coûteraient 1 168 millions de dollars au gouvernement fédéral et 956 millions aux provinces et aux territoires.

Comme en 1996, le système ne permettrait de satisfaire qu'une partie des besoins, les dépenses fédérales, provinciales et territoriales continueraient de monter à mesure que les services de garde prendraient de l'expansion. Au chapitre 13, nous disions prévoir que jusqu'à 75 % du noyau de familles ayant besoin de services de garde finiraient peut-être par utiliser les services agréés si leur quote-part maximum équivalait à la moitié des coûts du programme et si la qualité des services était assurée.

La seconde méthode de calcul du coût de nos propositions est basée sur une estimation du coût de la prestation de services de garde en 1984, à savoir l'année de référence aux fins du présent rapport. Cette année-là, le Canada comptait 1 950 000 enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins vingt heures par semaine, ainsi que 2 738 600 enfants nécessitant des services de garde à temps partiel ou à l'occasion. Le coût d'un système de garde répondant aux besoins essentiels de tous ces enfants aurait été de 8 946 millions de dollars en 1984[9]. Ces besoins ont été définis comme suit :

1) garde à plein temps (40 heures par semaine en moyenne) pour les 633 000 enfants de moins de six ans dont les parents ont travaillé ou étudié au moins vingt heures par semaine en 1984 ;

2) garde ou prématernelles à la demi-journée (vingt heures par semaine en moyenne) pour les 1 010 200 autres enfants de 2 à 5 ans;
3) garde occasionnelle (dix heures par semaine en moyenne) pour les 556 300 autres enfants de moins de deux ans;
4) vingt heures par semaine en moyenne de garde pour les 1 317 000 enfants de 6 à 12 ans dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine;
5) aucun service de garde pour les 1 172 100 enfants de 6 à 12 ans dont un des parents travaille moins de vingt heures par semaine ou reste au foyer à temps plein.

La seconde méthode de calcul permet d'obtenir le coût d'un système de garde offrant uniquement les services essentiels, mais dont la qualité est assurée conformément à la définition qui en est donnée au chapitre 6, pendant que les parents travaillent ou étudient (à l'extérieur ou au foyer). Les services offerts tiennent également compte des besoins de développement des enfants de 2 à 5 ans. Certes, les besoins de chaque famille sont différents, mais un système de garde qui offrirait ce niveau de services serait, selon nous, en mesure de répondre aux besoins essentiels de toutes les familles canadiennes. Nos prévisions n'englobent pas les services de garde pendant que les parents voyagent pour affaires ou pour d'autres motifs, font du bénévolat, fréquentent des gens ou font des courses.

Dans les années à venir, il est peu probable que le nombre total d'enfants au Canada augmente beaucoup, mais, comme le taux de participation des mères à la population active doit s'accroître, la proportion d'enfants ayant besoin de services de garde à temps plein s'élèvera, entraînant une hausse du coût du système de garde. En l'an 2001, on peut s'attendre à ce que 2 684 800 des 4 738 000 enfants de moins de 13 ans, soit 57 %, aient besoin des services d'une gardienne pendant vingt heures ou plus par semaine. Du fait qu'un plus grand nombre d'enfants nécessiteront des services de garde à temps plein, nous prévoyons que le coût des services de garde essentiels pour tous les enfants atteindra alors quelque 11 268 millions de dollars[10].

Cependant, la part assumée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux aux termes des accords de partage des coûts à moyen terme n'approchera pas 50 % de ce montant au cours des dix à quinze prochaines années. Les services requis seront mis en place progressivement et, tant que les utilisateurs devront assumer une part des frais, le taux de participation restera bien inférieur à 100 %. Si la mise sur pied des services est rapide, d'ici l'an 2001, le système dans lequel les frais sont partiellement à la charge des utilisateurs aura peut-être atteint son plein développement, c'est-à-dire qu'il répondra aux besoins de 75 % du noyau d'enfants nécessitant des services de garde et de 40 % des autres enfants. Le coût d'un système de cette envergure s'élèverait à environ 7 085 millions de dollars.

Dans le cadre des accords de partage des coûts à moyen terme, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux financeraient conjointement la moitié du coût du réseau, la part fédérale représentant en moyenne 27,5 % du coût total. Ainsi, dans la pratique, la participation du gouvernement fédéral aux frais de fonctionnement ne devrait pas dépasser 1 948 millions de dollars par année si les utilisateurs assument une part des frais. Les provinces et territoires verseraient 1 594 millions.

Le solde, à savoir 3 542 millions, représenterait la quote-part des parents, quote-part qui pourrait être assumée par les organismes de service social dans le cas des familles à faible revenu.

Dès lors, nous pouvons conclure que la part du gouvernement fédéral sera de l'ordre de 500 millions de dollars en 1990-1991, montant qui augmentera rapidement au fur et à mesure que le réseau prendra de l'ampleur pour atteindre 1 948 millions dix ans plus tard avant de se stabiliser. Seuls des changements imprévus comme une hausse soudaine du taux de natalité ou une augmentation des salaires dans le secteur de la garde des enfants par rapport aux salaires de professions similaires pourraient se traduire par une augmentation (ou une diminution) considérable des coûts.

Subventions de démarrage

Afin de stimuler l'expansion rapide des services de garde des enfants à moyenne échéance, nous avons recommandé que les administrations fédérale, provinciales et territoriales financent conjointement, au moyen d'accords variables de partage des coûts, le démarrage et le développement de ces services. Cette aide, alliée aux subventions de fonctionnement, devrait favoriser une croissance rapide des services entre 1991 et l'an 2001. En admettant que le gouvernement fédéral assume 55 % des frais de démarrage, cette part se chiffrerait à 59,4 millions de dollars en 1991 et à 96,3 millions en 1996[11]. Par la suite, on pourrait s'attendre à ce que ces dépenses augmentent moins vite jusqu'à ce que le système atteigne son plein développement pendant la première décennie du nouveau siècle, avant de tomber et de se stabiliser à un niveau plus bas.

Subventions aux familles à faible revenu

Nos recommandations concernant la prise en charge par les pouvoirs publics, à moyen terme, de la moitié des frais de fonctionnement et de la totalité des frais de démarrage devraient avoir pour effet de réduire la participation financière des parents à la moitié des coûts du programme. Ainsi, beaucoup plus de familles pourront bénéficier de services de garde agréés, mais tant que le système ne sera pas financé à 100 %, certaines familles en seront exclues parce qu'elles n'auront pas les moyens de verser leur quote-part. Par conséquent, à moyen terme, il faudra continuer d'accorder des subventions aux familles à faible revenu. Nous avons recommandé que les nouveaux accords variables de partage des coûts s'appliquent à ces subventions par opposition au partage moitié-moitié actuellement prévu dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

En 1984, le gouvernement fédéral a consacré quelque 90 millions de dollars sous forme de subventions pour la garde des enfants dans le cadre du RAPC, somme à laquelle s'ajoutent les 130 millions versés par les provinces. L'augmentation des dépenses du gouvernement fédéral à ce chapitre dépend des initiatives prises aux niveaux provinciaux et territoriaux; aussi est-elle imprévisible. Nous avons supposé que ces dépenses croîtraient à peu près au même rythme que le nombre de places en garderie et en milieu familial d'ici à 1987 (soit 10 % par année), puis un peu plus lentement de 1987 à 1996. Une fois que les accords de partage des coûts à moyen terme seront entrés en vigueur en 1991, voici ce qui se produira : 1) la part des subventions assumée par le gouvernement fédéral

passera à 55 %; et, 2) étant donné que la moitié des frais de fonctionnement seront à la charge du gouvernement, le maintien du même niveau de dépenses permettra de subventionner deux fois plus de places pour les familles à faible revenu. Selon nos prévisions, cette initiative rev:endrait à environ 193 millions de dollars au gouvernement fédéral en 1991 et à 340 millions en 1996[12].

Déduction pour frais de garde d'enfants

Comme il faudra un certain temps pour mettre en place les services autorisés nécessaires, nous avons recommandé que la déduction pour frais de garde d'enfants soit maintenue, selon les mêmes modalités, afin d'aider quelque peu les nombreuses familles qui ont recours à des services non agréés. En 1984, le coût de cette déduction a été estimé à 115 millions de dollars. Les dépenses provinciales au même chapitre se sont élevées à environ 139 millions.

À l'heure actuelle, seulement une fraction des familles qui engagent des frais de garde demandent la déduction. Quand elles ne le font pas, c'est habituellement parce qu'elles ne peuvent pas obtenir de reçu des gardiennes non agréées du marché officieux. Par conséquent, la déduction devrait être utilisée plus souvent une fois que les services agréés seront plus répandus.

La quote-part des frais de services de garde agréés que doivent assumer les parents devrait diminuer à moyen terme lorsque ces services seront financés à 50 % par les pouvoirs publics. Toutefois, il est probable qu'elle demeure supérieure au maximum de 2 000 $ que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour chaque enfant, tout au moins dans le cas de la garde à temps plein. D'après nos calculs, cette déduction coûtera 246 millions de dollars au gouvernement fédéral en 1991 et 397 millions en 1996[13].

Prestations de maternité ou d'adoption

Nous recommandions au chapitre 14 que, d'ici 1995, la période de prestations au titre de la maternité ou de l'adoption soit portée à 26 semaines et le niveau des prestations, à 95 % des gains habituels. Nous prévoyons que, d'ici l'an 2000, le taux de participation à ce programme passera à 65 % par suite de l'octroi de prestations plus avantageuses et de la modification, dans certaines provinces, des normes d'emploi. Le coût marginal de ce programme devrait donc atteindre 570 millions de dollars en 1995 (en dollars de 1985), de sorte qu'il faudrait augmenter le taux de cotisation des employés de 16 cents par tranche de 100 $ des gains assurables et celle des employeurs, de 22 cents par tranche de 100 $ (soit une augmentation de 6,8 % par rapport au taux de cotisation de 1985, qui était de 2.35 $ par tranche de 100 $[14].

Coût à long terme du financement complet du système

Nous avons proposé qu'à moyen terme, la moitié du financement des services de garde d'enfants provienne des deniers publics (c'est-à-dire qu'elle soit assumée par l'ensemble des contribuables), et l'autre moitié, des parents. Nous tenons à préciser que cet arrangement nous paraît beaucoup moins souhaitable et moins équitable qu'un système financé exclusivement par les pouvoirs publics, car un nombre d'enfants n'auront toujours pas accès aux services dont ils ont besoin. Le grand avantage

d'un système entièrement financé par l'Etat est d'être universellement accessible, ce qui permet de maximiser les économies dans d'autres programmes du système. Aussi estimons-nous qu'il est essentiel de considérer le financement d'un système de garde des enfants assumé à 100 % par l'État comme l'objectif à long terme du Canada.

Quel serait le coût d'un tel système? En l'an 2001, le coût total s'élèverait à 11,3 milliards de dollars[15]. La part fédérale, si elle était de 55 %, équivaudrait à 6,2 milliards. Il faudrait ajouter 120 millions à ce montant pour la construction de nouveaux locaux. La participation financière des utilisateurs ayant été supprimée, il ne serait plus nécessaire de subventionner des places pour les familles à faible revenu ni d'offrir une forme quelconque d'allégement fiscal. Les provinces et les territoires, pour leur part, verseraient 5,2 milliards.

Par contre, les économies engendrées par l'accès universel aux garderies, indépendamment du revenu ou de la condition sociale de la famille, feraient considérablement baisser le coût *net* du système, comme nous le verrons plus loin.

AVANTAGES DES RÉSEAUX DE GARDERIES ET DES SYSTÈMES DE CONGÉS PARENTAUX

Nous venons de voir combien il en coûterait annuellement au gouvernement fédéral pour donner suite aux propositions du Groupe d'étude concernant les nouveaux systèmes de garde des enfants et de congés parentaux. À court terme, on parle d'une somme de 246 millions de dollars, à moyen terme les coûts pourraient s'élever à 2 milliards et demi, et à long terme ils pourraient atteindre jusqu'à 8,2 milliards. D'une part, nous sommes d'avis que les dépenses à engager pour la mise en place de ces systèmes sont faibles, compte tenu des avantages qu'en retireront les enfants et les parents, et d'autre part, ces programmes amèneront, selon nous, d'importantes retombées économiques, qui aideront à réduire le chômage et à renforcer l'assiette fiscale et l'ensemble de l'économie.

Dans la présente partie du rapport, nous examinerons les avantages les plus importants; nous veillerons à dégager, dans la mesure du possible, les retombées économiques et les économies prévues dans d'autres programmes par suite de l'établissement de réseaux de garderies et de systèmes de congés parentaux au pays.

Avantages pour la société

Avantages pour les enfants

Il ne fait aucun doute que la prime enfance joue un rôle capital dans le développement de la personne. Les enfants qui n'ont pas les soins, l'affection et la stimulation requises au cours de cette période risquent d'avoir des difficultés plus tard dans la vie. Nombre de ces enfants auront des problèmes à l'école et ne pourront réaliser entièrement leur potentiel intellectuel ou créatif. Ils ne seront pas les seuls à y perdre, la société dans son ensemble en souffrira. À la limite, les enfants négligés et malmenés au cours de cette étape de leur vie connaîtront peut-être l'engrenage de la criminalité, et ils seront susceptibles de négliger et de maltraiter, à leur tour, leurs propres conjoints et enfants. Créer des services efficaces de

garde des enfants, c'est faire un bon investissement si cela réduit, plus tard, le nombre de criminels et de personnes ayant besoin d'une pédagogie spéciale, ou d'assistés sociaux.

Plusieurs études menées aux États-Unis ont démontré que les programmes préscolaires de qualité ont des effets bénéfiques à court et à long termes sur la vie des enfants élevés dans la pauvreté[16]. Il a été établi qu'il y avait amélioration du développement intellectuel au cours de la prime enfance et de meilleurs résultats scolaires à l'élémentaire. En outre, on a pu constater que les enfants pouvaient en retirer d'autres fruits à l'adolescence, sur le plan des résultats scolaires, de la réussite socio-économique et de la responsabilité sociale.

Dans les six études longitudinales menées, on observe que peu d'enfants ayant eu accès à des programmes préscolaires de qualité ont échoué une année scolaire, été classés comme arriérés, ou dû suivre des cours spéciaux. Une des études s'est penchée sur l'évolution jusqu'à l'âge de 19 ans de deux groupes d'enfants du même quartier de Ypsilanti au Michigan[17]. Les chercheurs ont pu constater que 67 % des jeunes qui avaient suivi un programme préscolaire à mi-temps avaient terminé leurs études secondaires à 19 ans et que 38 % d'entre eux s'inscrivaient à des cours universitaires ou de formation professionnelle, contre 49 % et 21 % dans l'autre groupe à l'étude n'ayant pas suivi de formation préscolaire. Soixante et un pour cent (61 %) des enfants inscrits au programme préscolaire obtenaient des notes égales à la moyenne ou au-dessus de la moyenne dans les tests de compétences pratiques, mais seulement 38 % des enfants de l'autre groupe obtenaient les mêmes résultats.

Au chapitre de la responsabilité sociale, on a obtenu les chiffres suivants : 31 % des enfants ayant étudié au préscolaire avaient été appréhendés avant l'âge de 19 ans, comparativement à 51 % dans l'autre groupe. La même étude montrait que parmi 100 jeunes femmes de 19 ans ayant été à la maternelle, on dénombrait 64 grossesses au cours de l'adolescence, contre 117 chez celles qui n'y étaient pas allées. Dans une seconde étude qui portait également sur les grossesses chez les adolescentes, 88 % des jeunes femmes ayant été à la maternelle avaient de fortes chances de terminer leurs études secondaires, tandis que seulement 30 % des autres jeunes femmes retournaient à l'école après la naissance de leur enfant[18].

À l'âge de 19 ans, la moitié de ceux qui avaient été à la maternelle Perry étaient sur le marché du travail, et seulement 18 % d'entre eux recevaient des prestations d'assistance sociale ; mais dans l'autre groupe, le taux de chômage était de 32 %, et la proportion d'assistés sociaux dans ce groupe était aussi de 32 %. Ces chiffres montrent que les programmes préscolaires efficaces peuvent rompre le cycle de pauvreté qui risque de toucher de nombreux enfants. Une analyse des coûts-avantages du programme de la maternelle Perry a permis de conclure que chaque millier de dollars investi dans des programmes préscolaires de qualité pour les enfants défavorisés rapporte quelque 7 000 $ à la société. C'est-à-dire qu'ils permettent de réduire les sommes affectées à d'autres programmes, notamment les coûts des programmes d'études de rattrapage. On a aussi constaté que les enfants des maternelles toucheraient des traitements supérieurs plus tard.

On a aussi prouvé que les enfants des classes moyennes de la société pouvaient tirer profit de ces services, même si les avantages sont beaucoup plus évidents pour les enfants de milieux défavorisés[19]. Les

services de garderie efficaces peuvent compenser le manque d'affection ou de stimulation dont souffre un enfant dans sa famille. Ils peuvent servir à repérer précocément les cas graves de négligence ou de mauvais traitement des enfants, et permettre d'identifier très tôt les difficultés d'apprentissage, les problèmes de socialisation et d'adaptation linguistique des immigrants récemment arrivés au pays et d'intégration des handicapés à la société. Les services de garderie efficaces peuvent profiter grandement aux enfants exposés à des dangers lorsque leurs parents sont au travail; par exemple, les enfants élevés à la ferme qui risquent d'ingurgiter des poisons ou de se blesser en manœuvrant de la machinerie lourde, ou ceux dont les parents ayant de faibles revenus ne peuvent leur assurer de bons services de garde.

Les soins prodigués aux enfants en garderie les préparent à entrer dans le système scolaire. Ils auront moins besoin de programmes de rattrapage et pourront développer d'importantes aptitudes reliées à la vie en société. Par conséquent, leurs problèmes seront plus faciles à résoudre et ils seront plus aptes à travailler avec leurs pairs.

Les avantages dont on vient de parler ne résultent cependant que des programmes de qualité. Ces bénéfices seront d'autant répandus que les programmes misant sur la qualité seront plus accessibles et plus complets.

Avantages pour les parents

Dans l'état actuel des choses, ce sont les mères qui paient la majeure partie des coûts reliés aux systèmes de garderies et de congés parentaux inadéquats. Elles doivent soit renoncer littéralement à un emploi et à l'autonomie financière pour prendre soin de leurs enfants elles-mêmes, soit vivre constamment dans l'anxiété parce que les services de garde des enfants ne répondent pas à leurs besoins.

Un réseau de garderies efficaces assurerait aux enfants des services stables, cohérents et stimulants. Il réduirait du même coup le stress qu'éprouvent les parents relativement au problème des services de garde inappropriés. Le Groupe d'étude a reçu de nombreuses lettres de parents faisant état de leur anxiété lorsqu'ils étaient forcés de confier leurs enfants à des services de garde plus ou moins fiables, et de leur soulagement lorsqu'ils avaient la chance de trouver des services de bonne qualité. Cette anxiété a des effets sur leur rendement professionnel, leur santé et le temps et l'énergie qu'ils peuvent consacrer aux enfants.

Un bon réseau de garderies permettrait sans l'ombre d'un doute aux femmes d'accéder pleinement au marché du travail et à plus d'hommes de jouer un rôle à part entière dans la famille parce qu'ils auraient moins de problèmes à concilier leur travail et leurs responsabilités familiales. Notre société ne peut pas se priver de la capacité de production de la moitié de la main-d'œuvre potentielle, et les familles canadiennes ne peuvent pas se passer de la pleine participation des pères à la vie familiale.

Les parents dont les enfants auraient accès à des services de garde de qualité se sentiraient libres de consacrer leurs efforts à leur carrière, à leur formation ou à des travaux de bénévolat. Avec des services de garde efficaces, les femmes n'auraient plus à abandonner leur emploi ou à refuser une promotion pour prendre soin des enfants. En 1981, une enquête de Statistique Canada sur la garde des enfants a prouvé que

121 000 femmes sur le marché du travail étaient obligées de quitter ou de refuser un emploi parce qu'elles ne pouvaient trouver de services de garde appropriés. Ces chiffres ne tiennent pas compte des mères qui travaillent à temps partiel, mais qui auraient un emploi à temps plein si elles avaient accès à de bonnes garderies.

Les dispositions inadéquates quant aux congés de maternité coûtent également cher aux mères. Le faible taux de participation aux prestations de maternité (55 %), de même que les modestes prestations offertes signifient que la majorité des mères sur le marché du travail doivent subir de considérables baisses de revenu lorsqu'elles donnent naissance à un enfant.

Lorsqu'un des parents se voit forcé d'interrompre ses activités professionnelles, soit parce que les services de garde ne sont pas offerts, soit parce que la mère n'est pas admissible aux prestations de maternité, la famille perd des revenus au cours de cette période, de même que les avantages à long terme rattachés à l'exercice d'une profession, notamment les contributions aux régimes de retraite et de prévoyance.

Les parents qui élèvent leurs enfants à la maison ont également besoin de services de garderie et de programmes de soutien. On ne peut s'attendre raisonnablement à ce qu'un adulte passe 24 heures par jour avec un petit enfant sans jamais prendre quelques heures pour lui-même ou pour se livrer à des activités sociales. Comme nous l'avons dit précédemment, les services de garde d'enfants à temps partiel ou même à temps plein peuvent jouer un rôle capital ; ils sont un moyen de soulager le stress des parents qui traversent des crises familiales ou d'aider les mères à tenir le coup. Dans le cas des mères célibataires, ces services peuvent faire toute la différence du monde ; en effet, cela leur donne la possibilité de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans des foyers nourriciers.

Ces avantages dont profitent les parents ont des conséquences sur la productivité des employés, de même que sur les dépenses que doivent engager les gouvernements relativement aux soins de santé, aux services d'intervention auprès des familles en difficulté, à l'assistance sociale et aux régimes généraux de retraite.

Avantages pour la société

Dans un sens, ce que retire la société de services de garde d'enfants et de systèmes de congés parentaux appropriés, c'est la somme des avantages dont profitent les divers groupes décrits. Mais, d'un autre côté, c'est beaucoup plus que cela. Les enfants qui ne reçoivent pas les soins requis en seront très marqués, mais les autres enfants qu'ils côtoieront en souffriront peut-être également. À titre d'exemple, ces enfants pourront ralentir ou perturber le rythme des cours, encourager les autres à faire des actes de vandalisme ou à se livrer à d'autres formes de délinquance. Et bien entendu au bout de la ligne, c'est toute la société qui devra payer la note si les enfants ne deviennent pas des membres responsables et productifs de la collectivité.

On peut retirer des avantages immédiats lorsque, par exemple, les parents célibataires peuvent rester sur le marché du travail, plutôt que de devenir des assistés sociaux, ou si cela empêche la rupture de la famille, la mère devant être hospitalisée ou les enfants envoyés dans des foyers nourriciers. À long terme, on peut s'attendre à réaliser des économies

dans d'autres domaines, y compris les soins de santé, les programmes de rattrapage, les infractions criminelles, le système pénal, de même que celui de l'assistance sociale. Nous dépensons actuellement 15,9 milliards de dollars par année pour appliquer ces programmes au Canada. Dans l'éventualité où de bons réseaux de garderies et des systèmes de congés parentaux efficaces réduiraient ces coûts de seulement 10 %, le trésor public pourrait épargner annuellement 1,6 milliard. La société pourra d'autant plus tirer profit de ces avantages et réduire les dépenses engagées pour d'autres programmes sociaux, que les systèmes mis au point seront complets et accessibles et que les services offerts seront de qualité.

La société y trouve aussi son compte lorsqu'elle arrive à garder sur le marché du travail à temps plein les femmes capables de contribuer de manière importante à l'économie. Forcer les femmes à se retirer de la population active pendant leurs années de grossesse augmente largement leurs chances de dépendre de l'État plus tard dans leur vie, au moment de la mort du conjoint, du divorce ou de la retraite. Nous savons tous que beaucoup plus de femmes que d'hommes de plus de 65 ans comptent sur le supplément de revenu garanti.

On parle beaucoup depuis quelques années du vieillissement de la population et de la baisse du taux de natalité. On ne sait pas dans quelle mesure ce phénomène est lié au manque d'appui social accordé aux familles ayant des enfants. Combien de couples sans enfants décideraient de fonder une famille s'ils pouvaient se fier à un système de congés parentaux adéquat et à des services de garde de qualité ? Combien de couples ayant un ou deux enfants aimeraient en avoir plus dans ce cas ?

En somme, le Groupe d'étude est d'avis qu'un réseau de garderies et un système de congés parentaux est un bon investissement. Nous croyons que les sommes investies rapporteront des bénéfices immédiats et aideront à stimuler l'économie. Mais qui plus est, en dernière analyse, nous pensons que la société ne peut plus se permettre de reporter ces services à plus tard.

Avantages économiques

En plus de fournir un service nécessaire, le réseau de garderies doit être conçu comme faisant partie intégrante du système économique ; il doit être apte à jouer un rôle, modeste mais essentiel, dans les politiques de création d'emplois et de plein emploi. Les congés parentaux représentent aussi une forme constructive et non contraignante de partage des emplois susceptible d'aider à réduire le taux de chômage de même que les conséquences sociales et économiques négatives découlant du chômage.

Création d'emplois dans le secteur des garderies

Les subventions de fonctionnement proposées au chapitre 13 assureront le financement de base requis pour veiller à la création de garderies ou de services de garde en milieu familial, qui constitueront de cette manière une sorte de programme permanent de création d'emplois. Selon nous, cette initiative est un élément approprié dans la lutte que mène le Canada contre le chômage.

Les taux actuels de chômage, qui sont très élevés si on se reporte aux données historiques, sont maintenant perçus comme des problèmes structurels reliés d'une part à la concurrence sur le marché international

et, d'autre part, au déclin de la portion du produit national brut que se partagent les industries manufacturières primaires au pays. Même si la modernisation et les innovations technologiques sont essentielles pour améliorer la productivité et concurrencer efficacement les marchés mondiaux, elles peuvent avoir des effets dévastateurs au chapitre de l'emploi si l'on ne rétablit pas l'équilibre par la création d'emplois dans les industries de service à prédominance de main-d'œuvre. Pour faire face à cette situation, les pays industrialisés comme le Canada devront adopter une politique d'emploi fondée sur le développement et la modernisation des industries manufacturières et des industries de service.

Les garderies sont tout à fait le type d'entreprise susceptible de créer ce genre d'emplois. Premièrement, comme nous l'avons démontré, elles sont un service essentiel pour la collectivité, la demande de services de garde croissant à un rythme rapide. Et deuxièmement, il s'agit d'une industrie de service à forte prédominance de main-d'œuvre; en effet, environ 85 % des dépenses dans ce secteur sont consacrées directement aux traitements des employés; et, troisièmement, c'est un service communautaire local, qui aura des répercussions sur la création d'emplois dans tout le Canada sans qu'on ait de difficiles choix à poser en matière d'emplacement des services.

Dans l'éventualité où l'on donne suite aux propositions du Groupe d'étude, combien d'emplois pourrons-nous ainsi créer? On peut prévoir une croissance rapide des services de garde d'enfants, et donc des emplois dans ce domaine, si l'on s'en tient aux propositions de financement à moyen terme énoncées au chapitre 13. Le système de frais assumés partiellement par les utilisateurs devrait être entièrement institué d'ici 2001; cela toucherait 75 % des enfants dont les parents travaillent ou étudient au moins 20 heures par semaine, et 40 % des autres enfants. Selon ce scénario, on prévoit que quelque 295 000 personnes (estimation de 1984) travailleront dans le secteur des services de garde d'enfants à titre de dispensateurs de soins aux enfants dans les garderies publiques ou les garderies en milieu familial autorisées, ou comme directeurs de programmes de garderie, superviseurs de services de garde en milieu familial, cuisiniers, concierges et commis. Lorsque le système en sera à ce stade, le nombre d'emplois dans le secteur devrait rester relativement stable à ce niveau dans les années ultérieures.

Dans la perspective où le Canada décide de financer entièrement le réseau de garderies, on peut s'attendre à ce que ces services soient utilisés au maximum. Il est raisonnable de dire que, dans ce cas-ci, plus de 500 000 Canadiens (535 302 selon l'estimation de 1984) travailleraient dans le secteur des services de garde, soit une augmentation de plus de 480 000 par rapport aux niveaux de 1984.

Le tableau 15.1 présente une estimation des emplois existants dans les services de garde d'enfants en 1984, de même que des projections pour les années 1991 et 1996 et deux estimations pour les années 2001.

Il est aussi probable que notre proposition visant à rendre la part du financement fédéral inversement proportionnelle à la capacité provinciale de payer aura pour effet de stimuler une croissance plus rapide dans les régions du pays où les services de garde d'enfants sont le moins établis et où le taux de chômage est le plus élevé. Par conséquent, on créera proportionnellement plus d'emplois là où les besoins sont les plus grands.

Un réseau de garderies assurant des traitements et des conditions de travail raisonnables à ses éducateurs spécialisés aidera à faire

reconnaître cette profession, à réduire la charge de travail et la tension dans le milieu, et le taux élevé de changement des effectifs. Cela aura pour effet d'assurer la stabilité et la continuité des services de garde d'enfants et d'attirer davantage de jeunes dans la profession. Certains éducateurs qui œuvrent actuellement hors du marché officiel du travail pourront tirer profit de leur intégration aux services agréés. S'associer à des services de garde autorisés permet de sortir de l'isolement et prévient l'épuisement professionnel que vivent à l'heure actuelle certains de ces éducateurs; en outre, cette profession souvent perçue comme un travail consistant à « tout bonnement rester là à attendre » sera plus reconnue sur le marché officiel du travail. Les éducateurs auront accès à des salaires raisonnables et à des cours de formation continus. Les enfants dont ils s'occupent y trouveront aussi leur compte dans la mesure où ils auront davantage l'occasion d'entrer en rapport avec des pairs dans d'autres milieux et d'autres situations.

Les congés parentaux : une façon de partager le travail

Compte tenu du taux élevé de chômage actuel, qui semble être là pour durer, on a proposé la réduction des heures de travail et le partage du travail comme moyens de faire en sorte que les effets négatifs et les avantages de l'évolution technologique touchent plus également l'ensemble de la population active. De nombreux syndicats ont demandé qu'on diminue les heures de travail de diverses manières (réduire la semaine de travail, accorder des vacances plus longues ou plus de jours fériés, des congés d'études et des années sabbatiques rémunérés) non seulement pour améliorer la qualité de la vie, mais aussi pour partager le travail. Depuis de nombreuses années, les gouvernements et les employeurs ont eu recours à des régimes de retraite anticipée visant à éviter les mises à pied et à créer des emplois pour les jeunes. Depuis

TABLEAU 15.1

Estimation des emplois dans les services de garde autorisés en 1991, 1996 et 2001

Âge des enfants	Financement actuel	Subventions partielles de fonctionnement			Financement complet
	1984	1991	1996	2001	2001
0 à 6 ans		68 188	131 692		
6 ans et +		9 174	1127 998		
Total	**19 364**	**77 362**	**159 690**	**294 822**	**518 029**

Note : Les emplois créés en 1991 et 1996 sont fondés sur la croissance prévue des services de garde des enfants. Voir Ruth Rose-Lizée, *Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2, (nº au cat. : SW43-1/2-1985F).

Les prévisions pour l'année 2001 illustrent le nombre d'emplois créés par le biais d'un système de frais partagés en partie par les utilisateurs (lorsqu'on suppose que 75 % du groupe principal vise bénéficiera des services offerts en vertu du système et 40 % des autres enfants), et d'un système entièrement financé par l'État (ou tous les enfants reçoivent les services de garde dont ils ont besoin). Voir DPA Group Inc., *Modèle national de prévisions des coûts pour la garde de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2, (nº au cat. : SW43-1/2-1985F).

1977, le gouvernement fédéral parraine des programmes à court terme de partage du travail par le biais du programme d'assurance-chômage dans des firmes qui auraient été forcées de congédier un nombre considérable d'employés[20].

Dans ce contexte, on peut considérer le système de congés parentaux non seulement comme une partie essentielle du programme des services de soins aux enfants et un mécanisme pour intégrer les besoins familiaux au système économique, mais également comme moyen de partager le travail. En réalité, nos propositions concernant la prolongation des congés parentaux payés ont pour objet de faire en sorte que ceux qui se retirent temporairement du marché du travail pour s'occuper des enfants continuent à toucher des revenus, tout comme ceux qui sont en vacances, en congé de maladie ou à la retraite. De cette manière, les frais relatifs aux services de garde des enfants seraient partagés par tous ceux qui versent des contributions d'assurance-chômage au lieu d'être le fardeau presque exclusif des mères.

Même si on ne peut s'attendre à ce que les employeurs remplacent tous les employés qui prennent des congés parentaux, lorsque des employés permanents bénéficient de tels congés, cela crée des perspectives d'emplois pour les autres. On sait d'avance que plus la période de congé de l'employé est courte moins ce dernier risque d'être remplacé au cours de son absence. Combien d'emplois peut-on espérer créer si l'on donne suite à nos propositions sur les congés parentaux ? Le tableau 15.2 présente une estimation du nombre de postes qui seront probablement créés si l'on donne suite aux propositions du Groupe d'étude relatives aux congés parentaux. Par conséquent, si les recommandations du Groupe d'étude à ce sujet sont en vigueur en 1990, 31 000 à 46 000 Canadiens pourront remplacer temporairement des employés bénéficiant de congés parentaux. En l'an 2000, on créera ainsi annuellement quelque 48 000 emplois temporaires grâce à ce système.

Économies dues à la création d'emplois

Les emplois créés dans le secteur de la garde des enfants, directement grâce à l'instauration des congés parentaux, réduiront également les dépenses au titre de l'assurance-chômage et du bien-être social puisqu'un certain nombre de ceux qui occupent des postes temporaires auraient retiré des prestations d'assurance-chômage ou de bien-être. Selon nos prévisions, les dépenses liées aux congés parentaux proposés seront réduites de 12 % à 15 % grâce à ce mécanisme de partage du travail. Les système d'assurance-chômage y tire son profit si les remplaçants sont choisis parmi ceux qui retirent des prestations d'assurance-chômage dans le mesure où les parents ayant pris des congés parentaux prennent ensuite des congés non rémunérés. D'après nos chiffres, ces gains seraient de l'ordre de 4 % à 6 % du coût estimatif du programme[21].

Avantages pour les employeurs

De plus en plus, les employeurs commencent à comprendre que l'inefficacité des services de garde coûte cher tant sur le plan de l'absentéisme que sur celui de la réduction de la productivité. Les employés éprouvent des difficultés à accomplir leur travail si la garde de leurs enfants les rend anxieux ou s'ils doivent constamment donner des coups de téléphone pour assurer une surveillance. Dans le *New York*

Times, on a pu lire récemment un article citant un gestionnaire de la Southland Corporation à Dallas, qui prétendait que sa « société perdait annuellement plus de 70 000 $ parce que les mères devaient rester à la maison pour prendre soin des enfants malades ou que les services de garde d'enfants étaient interrompus »[22]. Une étude menée au Québec, portant sur 6 400 femmes au travail, a prouvé que 37,9 % des mères ayant des enfants de moins de 12 ans s'absentaient au moins une fois au cours de l'année parce que leur enfant était malade et qu'un autre 25 % de celles-ci ne se présentaient pas au travail parce que la gardienne n'était pas libre[23].

À mesure que les femmes entrent de plus en plus nombreuses sur le marché du travail et qu'elles occupent des postes exigeant une formation de plus en plus poussée, les dépenses des employeurs qui doivent se priver de leurs services lorsqu'elles donnent naissance à des enfants sont d'autant plus élevées. Donner des congés de maternité revient souvent moins cher que d'embaucher un nouvel employé. Un expert américain du domaine concluait récemment que « la politique des entreprises visant à obliger les femmes à retourner au travail huit semaines après la naissance de leur enfant a un effet contraire à l'effet recherché parce que de

TABLEAU 15.2

Estimation des emplois créés par suite du remplacement du personnel bénéficiant de congés parentaux en 1990 et en l'an 2000

	1990		2000	
	En congé, 50 % min.	En congé, 75 % max.	En congé, 50 % min.	En congé, 75 % max.
Congés payés ordinaires				
Total des bénéficiaires	126 000	189 000	110 000	164 000
Durée moyenne	18	18	23	23
Années-personnes en moins				
Taux de remplacement	50	50	50	50
Emplois créés	63 000	94 500	55 000	82 000
Congés prolongés non payés				
Proportion de ceux qui prennent ces congés	50	50	25	25
Durée moyenne	63 000	95 000	27 500	41 000
Années-personnes en moins	10	10	20	20
Taux de remplacement	75	75	75	75
Emplois créés	47 250	71 250	20 625	30 750
Total des congés parentaux	**63 000**	**94 500**	**55 000**	**82 000**
Emplois créés	25,5	25,5	30,5	30,5

nombreuses mères reviennent déprimées, fatiguées et improductives après un congé aussi court »[24]. Notre proposition de financement public des congés parentaux par le biais d'une assurance signifie que les dépenses des employeurs, en ce qui a trait à la mise en œuvre d'un tel système, sont réparties plus équitablement entre les employeurs et les employés au lieu de représenter, de façon disproportionnée, un fardeau pour les employeurs œuvrant dans des industries de service à prédominance de main-d'œuvre ou qui s'assurent les services d'un grand nombre de femmes.

Un réseau de garderies et un système de congés parentaux bien financés aideront à assurer la prospérité économique et des revenus supérieurs aux parents et aux éducateurs spécialisés. Si les gouvernements n'investissent pas ces sommes dans l'économie, les entreprises subiront de graves pertes au chapitre de la demande en biens et en services.

Les programmes de garde d'enfants représentent aussi un enjeu à long terme pour les employeurs puisque les services de garde auxquels les enfants ont maintenant accès auront des répercussions sur leur rendement au travail plus tard.

Autres retombées économiques

Selon nous, la mise au point d'un réseau de garderies, dont les frais seraient partiellement assumés par les utilisateurs, et l'amélioration des régimes de prestations pour les parents auront pour effet de créer environ 350 000 emplois lorsque le réseau arrivera à maturité en l'an 2001. Les salaires moyens seront à ce moment-là au moins égaux à ceux des aides-infirmiers, soit une augmentation réelle de 50 % par rapport aux salaires actuels des préposés à la garde des enfants[25]. Ces deux modifications produiront des recettes fiscales supplémentaires pour les provinces et les territoires. Les sommes récupérées par le biais des impôts versés au gouvernement fédéral sont évaluées à 360 millions de dollars pour l'an 2001 dans la mesure où ou aura recours à un système de partage des frais[26].

Si le réseau était entièrement financé par l'État, on pourrait créer plus de 500 000 emplois, et on estime que les recettes fiscales ainsi récupérées atteindraient les 600 millions de dollars[27].

On peut prévoir aussi d'importantes répercussions dans l'économie découlant des dépenses accrues qu'engageront les gouvernements au chapitre des services de garde ou des congés parentaux. Les subventions de démarrage pour mettre sur pied le réseau de garderies créeront de l'emploi dans l'industrie de la construction et dans celles qui fournissent du matériel aux garderies. En outre, dans la mesure où les revenus supplémentaires versés aux employés des garderies, les économies que font les parents grâce au système de tarifs réduits, et les sommes versées à ceux qui ont pris des congés parentaux ou à leurs remplaçants servent à acheter des biens et services produits au Canada, on créera des emplois supplémentaires et on produira d'autres recettes fiscales.

LES DÉPENSES NETTES

On peut résumer comme suit la dépense nette suite aux recommandations du groupe d'études :

1) *à court terme*, nous recommandons que le gouvernement fédéral engage des dépenses modestes pour les services de garde

d'enfants, soit une somme totale de quelque 116 millions de dollars au cours de la première année, et qu'il demande aux employeurs et employés d'augmenter les contributions à l'assurance-chômage de 140 millions par année pour financer l'augmentation des prestations pour les parents.

2) *à moyen terme*, nous recommandons que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires partagent les dépenses suivantes : a) la moitié des frais d'exploitation des programmes de service de garde d'enfants autorisés ; b) tous les frais de démarrage ; c) les subsides continus versés aux familles à faible revenu ; nous recommandons aussi de conserver la déduction relative aux dépenses de garderie en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les dépenses totales du gouvernement fédéral ne devraient pas dépasser 2,9 milliards de dollars en 2001. Les nouvelles recettes fiscales ainsi produites devraient atteindre environ 360 millions. Les employés et employeurs devraient verser une somme additionnelle de 570 $ pour les primes de 1985 relatives au régime de prestations pour les parents.
3) *à long terme*, nous recommandons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux partagent toutes les dépenses du réseau de garderies et que les employeurs et employés continuent à financer les prestations destinées aux parents par le biais des primes d'assurance-chômage. Les dépenses fédérales totales seraient de 6,3 milliards de dollars ; avec des nouveaux impôts de 600 millions.

Cette prévision des revenus fédéraux provenant de l'impôt est très modeste car nous n'avons pas pris en considération les effets multiplicateurs ou les économies immédiates réalisées par la diminution des prestations de bien-être social ou d'assurance-chômage aux personnes qui se trouveront un emploi dans le secteur de la garde des enfants ou remplaceront les travailleurs en congé parental. De plus, nous prévoyons que le coût total prévu dépasse le coût réel net parce que nous n'avons pas tenu compte des économies à long terme réalisées dans les domaines de la ré-éducation, de la justice criminelle, des services correctionnels et psychiatriques, ainsi que des économies réalisées par la diminution des prestations de bien-être social.

MÉTHODES DE FINANCEMENT : TROUVER LES FONDS

Étant donné que quelque deux millions d'enfants canadiens ont quotidiennement accès à des services de garderie, et que les autres 2,7 millions vont à la garderie à temps partiel ou de temps à autre, il ne s'agit pas de se demander si nous pouvons nous permettre de financer ces services pour les enfants, mais de déterminer quelle priorité nous devons accorder à la qualité des services fournis à nos enfants, et comment nous devrions *répartir* les dépenses.

En 1984, pour fournir des services essentiels et assurer des normes de qualité et des salaires équitables, il aurait fallu dépenser autour de 8 946 millions de dollars[28]. Les 542 millions que le gouvernement a affecté aux services de garde d'enfants correspondent seulement à 6 % des dépenses totales ; ce sont les parents, les éducateurs et les enfants qui ont dû assumer le reste des frais.

Les propositions du Groupe d'étude déplaceraient quelque peu le fardeau. Nous pensons qu'à long terme, les services de garde seront financés par l'État et accessibles à tous les enfants, peu importe le revenu de leurs parents ou le statut professionnel de ceux-ci. Lorsqu'on en sera là, les services de garde des enfants, tout comme les frais relatifs aux soins de santé, aux régimes publics de retraite pour les personnes âgées et à l'éducation des jeunes, seront partagés par tous les contribuables, y compris ceux qui n'ont pas d'enfants. Comme la plupart des Canadiens sont eux-mêmes des parents à un moment donné de leur vie, cela signifie, en réalité, que les dépenses concernant 12 ans de services de garde sont échelonnés tout au long de la vie d'un contribuable. Et comme notre régime fiscal est progressif, les contribuables dont le revenu est plus élevé paieront une plus grande partie des coûts comparativement à ceux dont le revenu est plus faible.

La décision d'établir des systèmes publics se fonde généralement sur deux critères. Premièrement, le prix de l'inaction et, inversement, les avantages de l'action touchent les personnes immédiatement concernées et ont des effets profonds sur l'ensemble de la société et de l'économie. Deuxièmement, les programmes requis en raison de leur nature ne seront jamais mis au point si on laisse les individus se débrouiller tout seuls sur la place publique. C'est ainsi qu'on finance, à même les recettes de l'État, des plans d'aménagement de routes, d'égouts, de parcs publics et des systèmes d'éducation, de soins de santé ou des régimes de retraite pour les personnes âgées. Les systèmes de congés parentaux et de garderie entrent dans cette catégorie. Selon nous, puisque tous les Canadiens tireront profit d'un bon réseau de garderies et d'un système efficace de congés parentaux, tous devraient en partager les frais par le biais du système de financement public.

Récemment, on a beaucoup parlé du besoin et de la pertinence de l'universalité des programmes et des régimes de prestations à caractère social. Le ministre des Finances, dans son exposé économique et financier, prononcé le 8 novembre 1984, soulignait que la conception de la politique sociale du gouvernement fédéral devrait se « fonder sur le double critère de la responsabilité sociale et financière ». Il déclarait, à cette occasion, que la responsabilité sociale veut que les ressources peu abondantes soient d'abord réparties entre ceux qui ont les plus grands besoins. La responsabilité financière implique que les dépenses gouvernementales visent à créer des emplois dans l'immédiat et à mieux assurer la croissance soutenue des revenus[29]. Ayant reconnu dans le discours du trône de 1984, que « au cours des dernières années, la nécessité d'assurer des services de garde accessibles et abordables s'est hissée au premier plan des préoccupations sociales »[30], le gouvernement actuel a exprimé sa volonté de chercher des solutions à la crise que présente la situation du système des garderies.

À notre avis, il ne fait aucun doute que les enfants et les parents du Canada devraient tous avoir droit à des services de garde accessibles et abordables. Le besoin se fait grandement sentir. L'affectation de ressources pour répondre à ce besoin correspond à la définition que donne le gouvernement de la responsabilité sociale. De plus, l'amélioration de notre réseau de garderies amènerait la création de milliers de nouveaux emplois au Canada. Et du même coup, cela permettrait aux Canadiens de poursuivre leurs carrières et de satisfaire leurs besoins de sécurité financière avec la certitude que leurs enfants ont accès à des

services fiables et de qualité. À long terme, il est évident que des enfants en santé et bien équilibrés sont le fondement requis pour assurer une croissance économique soutenue. Le test de la responsabilité financière est donc ainsi réussi sur tous les plans.

Où le gouvernement fédéral trouvera-t-il les 2 milliards de dollars requis à moyen terme et, à long terme, les 6,3 milliards voulus pour financer ces projets ? Disons tout d'abord que, à notre avis, l'ensemble de programmes connu sous le nom de régime de prestations pour les enfants *ne peut être* considéré comme source de financement de nos propositions. Selon nous, le régime en vigueur actuellement, y compris les dépenses directes comme les allocations familiales, de même que les dépenses fiscales comme l'exemption fiscale pour les enfants, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et la déduction relative aux frais de service de garde d'enfants assurent des prestations *trop faibles peu importe les niveaux de revenu*. Les modifications budgétaires récentes ont réduit davantage ces niveaux pour la plupart des familles et la désindexation continuera à diminuer à l'avenir le soutien accordé au titre des enfants. C'est pourquoi nous croyons fermement que les régimes de prestations actuels ne peuvent être reorganisés pour fournir les sommes nécessaires au financement d'un réseau de garderies et d'un système de congés parentaux nationaux. Nous insistons sur le fait que les fonds requis ne doivent pas être puisés à même le régime de prestations pour les enfants actuellement en vigueur.

Nous croyons qu'il faut plutôt trouver de *nouvelles* ressources pour financer à court et à long termes les propositions contenues dans le présent rapport. Nous sommes d'avis que les services de garde d'enfants sont une préoccupation et une nécessité nationale qui concerne chacun d'entre nous, et que l'ensemble de la population, et non seulement les parents ayant actuellement de jeunes enfants, doit partager les frais de ces services.

Et nous croyons fermement aussi que le gouvernement fédéral peut trouver les fonds suffisants pour donner suite à nos propositions, sans augmenter le déficit ni les impôts, s'il procède au réexamen de ses dépenses fiscales et de ses systèmes de subventions directes en vue de déterminer lequel des programmes actuels a priorité sur les services de garde d'enfants et l'avenir de la masse des citoyens canadiens. Selon nous, il s'agit simplement d'une question de priorité. En 1980, les pertes annuelles de revenu net au chapitre des dépenses fiscales se sont chiffrées à 13,8 milliards de dollars (à l'échelon des provinces, il faut ajouter 6,9 milliards à cette perte). Les chiffres sont sans l'ombre d'un doute plus élevés à l'heure actuelle. Lorsqu'on étudie la liste des dépenses et des traitements fiscaux préférentiels, on peut constater que de nombreuses dépenses fédérales sont engagées dans des secteurs qui ne sont pas aussi essentiels que les besoins des enfants et des parents en matière de services de garde.

Il n'appartient peut-être pas à notre Groupe d'étude de mentionner l'un ou l'autre de ces programmes. Nous remarquons toutefois que, dans le système actuel, il y a une multitude d'exemptions et de déductions fiscales et de crédits d'impôt qui sont régressifs, c'est-à-dire qu'ils permettent aux contribuables ayant des revenus élevés de payer très peu d'impôt. En outre, ils ont l'effet négatif d'encourager l'épargne dans un pays qui affiche actuellement un des plus hauts taux d'épargne de tous les pays industrialisés. À titre d'exemple, en 1983, l'exemption fiscale pour

les premiers 1 000 $ de revenu d'investissement a coûté 835 millions de dollars au gouvernement fédéral, et 334 millions aux gouvernements provinciaux[31]. Les taux inférieurs d'imposition sur les bénéfices des sociétés ont coûté au fédéral 1 milliard en 1979, et quelque 400 millions aux provinces. On peut citer d'autres cas comme celui de l'investissement dans la cinématographie canadienne, les fonds pour le forage gazier et pétrolier, les IRLM, l'exemption fiscale de 500 000 $ sur les gains en capital au cours de la vie d'un individu (en 1981, l'exemption fiscale de seulement la moitié des gains en capital a coûté entre 565 et 800 millions au fédéral et entre 230 et 320 millions aux provinces); les déductions pour les contributions aux caisses de retraite et aux régimes enregistrés d'épargne retraite (REÉR) ont coûté au fédéral 4,9 milliards en 1983 et environ 2 milliards aux gouvernements provinciaux; ces abris fiscaux qui ont été prolongés récemment profitent principalement aux contribuables dont les revenus sont élevés[32]. Ces fonds pourraient être utilisés à meilleur escient pour stimuler la création de services de garde d'enfants. Le retrait d'une de ces déductions ou exemptions ou d'un de ces crédits ou encore de plusieurs d'entre eux aurait l'avantage, dont on a bien besoin actuellement, d'encourager les contribuables à dépenser leur avoir.

Nous voulons tout simplement dire que, par les années passées, on a engagé de nombreuses dépenses fiscales et mis en vigueur plusieurs systèmes de subvention directe pour répondre à des situations économiques et sociales qui n'ont plus cours aujourd'hui et aux pressions de certains groupes particuliers. Nous avons au moins deux bonnes raisons de croire qu'il est maintenant tout indiqué de procéder au réexamen de ces initiatives et surtout de reconsidérer les avantages qu'on en retire en fonction des besoins actuels.

Premièrement, nous doutons beaucoup de la validité et de la nécessité d'un grand nombre de ces programmes et de ces dépenses. Et, chose encore plus importante, nous avons de nouveaux besoins et de nouvelles priorités au Canada : ceux des enfants et des parents. Selon nous, ces besoins et priorités doivent se hisser au premier rang du projet de réforme de l'ordre économique et social. Si l'on ne satisfait pas ces besoins, nos enfants en souffriront, nous attiserons la colère des parents, et les systèmes économique et social ne pourront donner toute leur mesure. En dernière analyse, il nous apparaît acceptable d'augmenter les impôts ou le déficit pour financer ce programme.

Le Groupe d'étude reconnaît qu'il faudra du temps pour permettre l'établissement de l'infrastructure requise aux fins des services de garde d'enfants et trouver les moyens de les financer entièrement. C'est pourquoi nous avons proposé au gouvernement fédéral de jouer, à court terme, le rôle de chef de file pour mettre le procesus en branle de sorte que les provinces puissent davantage remplir les obligations auxquelles elles sont tenues en vertu de la constitution.

Nous sommes convaincus que le gouvernement qui lancera et perfectionnera ces systèmes s'attirera très tôt les éloges des citoyens et que, plus tard, l'histoire le jugera favorablement. On évoquera ces sytèmes au même titre que les réformes sociales importantes telles les lois sur le travail des enfants, les prestations d'assurance sociale, l'enseignement gratuit pour tous, les soins de santé et les régimes de pension de l'État, comme autant de signes de l'évolution qui aura caractérisé notre ère.

Nous avons déjà mentionné dans ce rapport combien le plan d'établissement de services de garde d'enfants s'apparente à celui des programmes d'enseignement public, de services médicaux et à d'autres programmes sociaux d'importance maintenant institués. Il est inévitable que certains milieux offrent une résistance parce que le changement est souvent perçu comme menaçant et gênant. Il est toutefois dans la nature de l'homme, le temps aidant, de surmonter cette gêne. La génération des aînés s'adapte tôt ou tard aux manières d'agir et aux besoins de la jeune génération. Et on finit par se demander pourquoi certains changements ont créé tant de difficultés.

Nous avons la chance de vivre dans une société d'abondance et progressiste, et nous nous enorgueillissons, avant toute chose, d'être sensibles aux besoins des plus vulnérables des nôtres. Force nous est de constater que nous vivons depuis un bon moment une nouvelle ère de la vie familiale et que, par conséquent, nous éprouvons de nouveaux besoins dans ce domaine; cette évolution ne fait pas que commencer, elle en est même au stade de l'enfance si l'on peut dire. Nos enfants sont nés dans ce contexte et ils y grandiront. Notre politique sociale doit se fonder sur la reconnaissance réaliste de ces faits.

Le besoin est immédiat : nous devons y répondre ou alors nous retrouver en situation de manque.

Notes

Chapitre 1

[1] Information Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, Ottawa, 1970, 21-1967-1, p. 296.

[2] Juge Rosalie S. Abella, Commissaire, *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 195 (nº au cat. : MP43-157/1-1984F).

[3] Aux fins du recensement, le terme famille désigne un mari et une femme (avec ou sans enfants qui n'ont jamais été mariés, quel que soit leur âge), ou un parent seul ayant n'importe quel état matrimonial avec un ou plusieurs enfants qui n'ont jamais été mariés, quel que soit leur âge, vivant dans le même logement. Les personnes vivant en union libre sont incluses dans le comptage des familles époux-épouse. La *famille de recensement* n'est pas nécessairement la *famille économique*, définie comme des personnes apparentées et vivant dans le même logement.

Les données du recensement sur les familles sont tirées des publications suivantes de Statistique Canada : *Les jeunes familles propriétaires au Canada*, février 1984 (nº au cat. : 99-939) ; *Les familles monoparentales au Canada*, mai 1984 (nº au cat. : 99-933) ; *L'évolution des revenus au Canada*, mai 1984 (nº au cat. : 99-941). L'information sur les tendances en matière de procréation et de rôle parental se trouvent dans la publication intitulée *La conjoncture démographique : la fécondité au Canada : croissance et déclin*, par A. Romaniuc, Statistique Canada, novembre 1984 (nº au cat. : 91-524F).

La Direction de la statistique des ménages et du recensement de Statistique Canada a fourni des données additionnelles non publiées.

[4] Aux fins de recensement, les enfants sont définis comme des fils et des filles jamais mariés (y compris les enfants d'un autre lit et les enfants adoptés), quel que soit leur âge, vivant dans le même logement que leurs parents.

[5] Statistique Canada, *La conjoncture démographique : la fécondité au Canada : croissance et déclin*, rédigé par A. Romaniuc, Ottawa, novembre 1984 (nº au cat. : 91-524F). Dans cette section, toutes les références à des données démographiques sont tirées des chapitres 1, 2 et 4 de ce rapport.

[6] *Id., ibid.*, p. 37.

[7] Deux exemples récents en sont a) l'analyse des avantages consentis aux enfants qui se trouve dans l'ouvrage intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées — Document d'étude*, janvier 1985, et b) l'analyse de l'incidence des modifications fiscales sur les familles contenue dans les *Documents budgétaires* de mai 1985, pp. 47-48.

[8] Statistique Canada, *La population active*, Ottawa, décembre 1984, p. 100 (nº au cat. : 71-001).

[9] Groupe d'étude sur la garde des enfants, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée par Donna S. Lero *et al.*, Ottawa, 1985, série nº 5 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

[10] Dans cette enquête, *enfants en bas âge* désigne les enfants de 0 à 2 ans; enfants *d'âge préscolaire*, ceux de 2 à 5 ans; et enfants *d'âge scolaire*, ceux de 6 à 12 ans.

[11] Les préoccupations relatives au revenu peuvent être à court terme (le besoin d'un revenu immédiat) ou à long terme (l'incidence d'un emploi interrompu ou à temps partiel sur l'avancement, les cotisations aux caisses de retraite et l'accumulation du capital par la famille).

[12] Statistique Canada, *La conjoncture démographique : la fécondité au Canada : croissance et déclin*, rédigé par A. Romaniuc, Ottawa, novembre 1984, (nº au cat. : 91-S24F).

[13] Groupe d'étude sur la garde des enfants, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée par Donna S. Lero *et al.*, Ottawa, 1985, série nº 5 (nº au cat. : SN43-1/5-1985F).

[14] Statistique Canada, *L'évolution des revenus au Canada : 1970-1980*, Ottawa, mai 1984, p. 7 (nº au cat. : 99-941).

[15] Conseil national du Bien-être social, *La pauvreté à la hausse*, Ottawa, mars 1985, et *Donner d'une main et reprendre de l'autre : le budget de mai 1985 et les pauvres*, Ottawa, juillet 1985.

[16] Social Planning Council of Metropolitan Toronto (Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto), *Social Infopac*, vol. 3, nº 5, novembre 1984. Les frais mentionnés visent la santé, le confort et le bien-être social d'un enfant type vivant dans la région de Toronto et excluent les dépenses inhabituelles et somptuaires.

[17] Le revenu disponible désigne le revenu total après prélèvements pour les impôts, les primes d'assurance-chômage et les cotisations au régime de pensions du Canada, d'une famille composée d'un couple et de deux enfants vivant en Ontario. Nous avons présumé ici, comme ailleurs dans le rapport, qu'un des époux contribue pour un tiers au revenu familial et l'autre, pour les deux tiers. Les dépenses annuelles pour la garde des enfants sont des moyennes nationales extraites d'une enquête sur les prix du marché menée en septembre et octobre 1984 par Rubin Todres Consultants Ltd., à l'intention du Groupe d'étude et intitulée *The Price of Child Care in Canada : a National Survey*. Les résultats de l'enquête figurent en détail au chapitre 8. Aux fins de ces calculs, nous avons présumé (a) que les parents qui utilisent des services agréés, placent l'enfant en bas âge dans une garderie en milieu familial agréée et l'enfant d'âge préscolaire dans une garderie agréée; et (b) que les garderies privées accordent un rabais de 45 % pour le second enfant. Pour 1984, nous avons obtenu un revenu moyen estimatif de 43 000 $ en dégonflant de 4 % le revenu moyen pour 1985 d'une famille à deux soutiens ayant des enfants de moins de 12 ans, qui est tiré de la banque de données de Santé et Bien-être social Canada.

[18] Statistique Canada, *Enquête sur la famille : Conclusions préliminaires*, Ottawa, (nº au cat. : 99-955).

[19] Voir la figure 1.3.

Chapitre 2

[1] À la naissance d'un enfant, la législation du Québec prévoit 2 jours de congé sans solde pour le père, ce qui est beaucoup trop court pour permettre aux parents de décider lequel des deux prendra soin du nouveau-né.

[2] Le gouvernement fédéral ne contribue au Fonds d'assurance-chômage que pour financer les semaines additionnelles de prestations *ordinaires* dans les régions où le taux de chômage dépasse 4 %. En 1984, il lui a versé 2,9 milliards de dollars afin de pouvoir maintenir les prestations qu'un grand nombre de travailleurs en chômage recevaient. Toutefois, le nombre d'employées enceintes qui réclament des prestations chaque année est relativement stable ; pour ce groupe, leur coût est calculé d'après le niveau des primes payées par les employeurs et les employées.

[3] Emploi et Immigration Canada, Division de la politique stratégique et de la planification.

[4] Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, juillet 1981, p. 76 (nº au cat. : MP15-3/2 1981F).

[5] *Id., ibid.*, p. 55.

[6] *Id., ibid.*, p. 77.

[7] Il s'agit du revenu net tel qu'il est défini dans la formule d'impôt sur le revenu des particuliers, c'est-à-dire le revenu provenant de toutes les sources (y compris les prestations d'assurance-chômage et les suppléments), moins les déductions (celles afférentes à l'emploi, les cotisations à des régimes de pensions, les cotisations d'assurance-chômage, les frais de scolarité, etc..), mais avant que les exemptions personnelles (figurant à la page 2 de la formule) aient été déduites.

[8] Elle doit rembourser 30 % des prestations versées ou 30 % du montant qui excède 35 880 $, le plus faible des deux faisant foi. Dans ce cas, la surtaxe est de 1 242 $ (soit 30 % de 4 140 $ qui représente le total des prestations) et les prestations nettes sont : 4 140 – 1 242 = 2 898 $.

[9] Société canadienne de pédiatrie, « Breast feeding : What is left besides the poetry : a statement by the Canadian Pediatric Society », *in Canadian Journal of Public Health*, vol. 69, janvier-février 1978, pp. 13-20.

[10] Travail Canada, *Les dispositions des grandes conventions collectives au Canada groupant 500 employés ou plus : toutes les industries sauf celle de la construction*, Ottawa, 1984, pp. 140-141 et 114-117 (nº au cat. : 82-31/7/85).

[11] *Id., ibid.*, pp. 140-141.

[12] Étant donné que cette clause a été négociée avant que la *Loi sur l'assurance-chômage* étende les prestations de maternité aux parents adoptifs et que l'employeur devait payer le plein salaire, il ne serait pas surprenant que dans la série actuelle de négociations, on allonge le congé d'adoption.

[13] Les sous-ministres, les groupes EX et SM et, dans les autres classifications, les postes cadres qui ont été désignés comme entrant dans les exclusions pour fonctions de gestion.

[14] Les groupes d'occupations ne bénéficiant pas de cet avantage à la date du 1er avril 1985 sont : Contrôle du trafic aérien ; Vérification ; Art dentaire ; Électronique ; Affaires extérieures ; Chauffage, force motrice et opération de machines fixes ; Bibliothéconomie ; Services d'imprimerie ; Réparation des navires (côte est) ; Réparation des navires (côte ouest) ; et Équipages de navires.

[15] Les groupes d'occupations ne bénificiant pas de cet avantage à la date du 1er avril 1985 sont : Contrôle du trafic aérien ; Vérification ; Art dentaire ; Affaires extérieures ; Chauffage, force motrice et opération de machines fixes ; Bibliothéconomie ; Services d'imprimerie ; Réparation des navires (côte est) ; Réparation des navires (côte ouest) ; et Équipages de navires.

[16] Avant le 8 août 1975, une femme militaire qui tombait enceinte n'avait pas d'autre choix que de démissioner des forces armées.

[17] Ordonnance administrative des forces armées canadiennes nº 56-29, alinéa 13.

[18] Les travailleurs qui ne bénéficient pas de cet avantage appartiennent aux groupes d'occupations suivants : Vérification ; Art dentaire ; Chauffage, force motrice et opération de machines fixes ; Bibliothéconomie ; Services d'imprimerie ; Réparation des navires (côte est) ; Réparation des navires (côte ouest) ; et Équipages de navires. Les membres des forces armées reçoivent l'allocation de raccordement.

[19] Les groupes d'occupations dont les conventions collectives ne contiennent pas cette clause à la date du 1er avril 1985 sont : Contrôle du trafic aérien ; Vérification ; Art dentaire ; Affaires extérieures ; Chauffage, force motrice et opération de machines fixes ; Bibliothéconomie ; Services d'imprimerie ; Réparation des navires (côte est) ; Réparation des navires (côte ouest) ; et Équipages de navires.

[20] Les groupes d'occupations n'ayant pas dans leurs conventions collectives à la date du 1er avril 1985 une clause afférente au congé pour obligations familiales sont : Contrôle du trafic aérien ; Vérification ; Art dentaire ; Affaires extérieures ; Chauffage, force motrice et opération de machines fixes ; Bibliothéconomie ; Réparation des navires (côte est) ; Réparation des navires (côte ouest) ; et Équipages de navires. Les membres du groupe Services d'imprimerie ne peuvent prendre un congé que pour accompagner des personnes de leur famille à charge chez un médecin ou un dentiste.

Chapitre 3

[1] Le chapitre 7 traite des conditions d'octroi des permis provinciaux aux garderies et aux foyers.

[2] Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec, Inc., *Pour la reconnaissance du droit aux garderies : un financement direct et adéquat*, mai 1979. Cette étude révèle que la garde d'enfants d'âge préscolaire coûte entre 17,88 $ et 23,85 $ par jour dans une garderie et 27,99 $ dans une garderie familiale. Dans le cas des bébés, le prix varie entre 23,85 $ et 35,71 $ dans une garderie et 28,99 $ dans une garderie familiale.

[3] Miller Chenier, Nancy, *Le marché des services de garde non agréés : politique sur la garde d'enfants en milieu familial*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 3, p. 213 (nº au cat. : SW43-1/3-1985F).

[4] Miller Chenier, op. cit., pp. 219-220.

[5] Stevens, Harvey, *Child Care needs and Realities in Winnipeg – 1984 : A Report for the Manitoba Child Care Association*, Winnipeg, Conseil de planification sociale de Winnipeg, 1984 ; Pelletier, Guy, *Faire garder nos enfants... Une enquête sociologique réalisée auprès de parents d'enfants d'âge préscolaire de la Rive-sud de Montréal*, Montréal, Université de Montréal, 1983 ; Lero, Donna S., *Factors Influencing Parents' Preferences For, and Use of Alternative Child Care Arrangements for Preschool Age Children*, Guelph, Université de Guelph, College of Family and Consumer Studies, 1981 ; et Climenko Johnson, Laura,

Who Cares ? A Report of the Project Child Care Survey of Parents and Their Child Care Arrangements, Toronto, Community Day Care Coalition et le Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, 1977.

[6] Stevens, Harvey, *Child Care Needs and Realities in Winnipeg – 1984 : A Report for the Manitoba Child Care Association*, Winnipeg, Conseil de planification familiale de Winnipeg, 1984, p. 73.

[7] Depuis le 1er avril 1985, les garderies exploitées par les municipalités au Québec sont admissibles aux subventions provinciales de fonctionnement et d'immobilisation. Elles n'y avaient pas droit auparavant par suite de la disposition exigeant que les conseils d'administration d'une garderie devaient compter une majorité de parents pour y être admissibles.

[8] Dans son rapport *Situation de la garde de jour au Canada 1984*, Le Centre national d'information sur la garde de jour a commencé à répartir les enfants en quatre groupes d'âge (0-17 mois, 18-35 mois, 3-5 ans, 6-12 ans) pour se conformer de plus près aux règlements provinciaux. Ces données sont parvenues au Groupe d'étude en mai 1985, trop tard pour que nous puissions changer notre exposé général et notre analyse. Ainsi, dans notre rapport, nous continuons à utiliser des données plus traditionnelles et à diviser les enfants et les places en trois groupes : les bébés (0-23 mois), les enfants d'âge préscolaire (2-5 ans) et les enfants d'âge scolaire (6-12 ans).

[9] S. Lero, Donna *et al.*, *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n°5 (n° au cat. : SW43-1/5-1985F).

[10] Stevens, Harvey, *op. cit.* 6, tableaux 3.1 et 3.2, pp. 24-25.

[11] Le Centre national d'information sur la garde de jour cherche à obtenir des données sur les places à temps partiel auprès des provinces (y compris les prématernelles) en 1984.

[12] Stevens, Harvey, *op. cit.* 6, tableaux 3.3, p. 26.

[13] Johnson Climenko, Laura, *Who Cares ? A Report of the Project Child Care Survey of Parents and their Child Care Arrangements*, Toronto, Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, novembre 1977, tableau 4.3, pp. 108-110.

[14] Aux termes du projet de loi n° 3, adopté en décembre 1984, les conseils scolaires seront obligés de fournir des services de soins aux enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire à la demande d'un comité scolaire constitué d'une majorité de parents. Toutefois, la mise en œuvre de cette loi a été retardée indéfiniment en attendant les résultats faisant suite à une contestation de sa constitutionnalité pour des motifs non reliés à la question des garderies.

[15] Statistique Canada, *Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants*, Document de recherche de l'enquête sur la population active n° 31, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1982.

[16] Stevens, Harvey, *op. cit.* 6, tableau 3.8, p. 31.

[17] PMA Consulting Group Limited, A Survey of *Private-Home Day Care in Ontario*, étude réalisée pour le ministère ontarien des Services communautaires et sociaux, *Toronto, mars 1983, p. 185.*

[18] S. Lero, Donna, *Factors influencing Parent's Preferences For, and Use of Alternative Child Care Arrangements for Pre-School-Age Children*, 1981, p. 14.

[19] Regroupement des garderies de la région Six C, *Travailler juste pour payer la garderie, une étude sur la capacité financière des parents et le choix d'un mode de garde*, Montréal, septembre 1981, pp. 14-15.

[20] Johnson Climenko, Laura, *op. cit.* 13, p. 87.

[21] Statistique Canada, *op. cit.* 15, p. 40.

[22] Johnson Climenko, Laura, *op. cit.* 13, p. 88.

[23] Regroupement des garderies de la région Six C, *op. cit.* 19, pp. 14-15.

[24] Statistique Canada, *op. cit.* 15, tableau 21, p. 40.

[25] Terre-Neuve, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas encore mis sur pied de tels services. Consulter Blain, Christine, *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

[26] McLeod Arnopoulos, Sheila, *Problèmes des femmes immigrantes sur le marché du travail canadien*, Ottawa, Conseil consultatif de la situation de la femme, 1979, pp. 2-4.

[27] Stevens, Harvey, *op. cit.* 6, p. 73.

[28] Johnson Climenko, Laura, *op. cit.* 13, p. 72.

[29] Statistique Canada, *op. cit.* 15, tableau 8, p. 22.

[30] Ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Women in Rural Life : The Changing Scene*, Toronto, 1984.

[31] Beach, Jane, et Laurel Rothman, *Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

[32] La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve n'autorisent pas la garde collective de bébés.

Chapitre 4

[1] Lero, Donna S. *et al., Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : étude de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 5, p. 54 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

[2] Schwartz, Ruth, *More Work for Mother*, New York, Basic Books Inc., 1983, pp. 192-216.

[3] Martin, James E. et Ronald F. C. Kourany, M.D. « Child Abuse and Adolescent Babysitters », in *Child Abuse and Neglect*, vol. 4, 1980, p. 18.

[4] Odawa Native Friendship Centre, « Brief to the Task Force on Child Care », octobre 1984.

[5] Hammerman, Susan, Secretary General, Rehabilitation International, « Brief to the TaskForce by Canadian Rehabilitation Council for the Disabled », octobre 1984, p. 9.

[6] Mock, Karen, « Early Childhood Education in a Multicultural Society », *in Multiculturalism*, vol. V, nº 4, 1982, p. 4.

[7] Children's Aid Society of Metropolitan Toronto, « Brief to the Task Force on Child Care », octobre 1984.

[8] Mock, *op cit.* 6, p. 4.

[9] Greenland, Cyril, « Preventive Child Abuse and Neglect Deaths : The Identification and Management of High Risk Cases », un document soumis au

Fifth International Congress on Child Abuse & Neglect (5e Congrès international sur les enfants maltraités et négligés), Montréal, septembre 1984, pp. 5-8.

[10] Lero, Donna S. et al., *Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa 1985 série nº 5, (nº au cat. : SW43-1/5-1985F); Laura Climenko Johnson, *Who cares ? A Report of the Project Child Care Survey of Parents and Their Child Care Arrangements*, Toronto, Social Planning Council of Metropolitan Toronto, novembre 1977; Harvey Stevens, *Child Care Needs and Realities in Winnipeg — 1984 : A Report for the Manitoba Child Care Association*, Winnipeg, Social Planning Council of Winnipeg, 1984; Donna S. Lero, *Factors influencing Parents' Preferences For, and Use of Alternative Child Care Arrangements for Preschool Age Children*, Guelph, University of Guelph, 1981; Guy Pelletier, *Faire garder nos enfants. . . Une enquête sociologique réalisée auprès de parents d'enfants d'âge préscolaire de la Rive-sud de Montréal*, Montréal, Université de Montréal, 1983.

[11] Lero *et al.*, *op. cit. 1*, p. 84.

[12] Johnson, Climenko, Laura, *op. cit.* 10, p. 223.

[13] Lero, Donna, *op cit.* 10, (1981) p. 97

[14] Lero, Donna, *op cit.* 10, (1981), p. 99.

[15] Stevens, Harvey, *op cit.* 10, pp. 52-53.

[16] Le chapitre 6 examine les indicateurs de la qualité des soins définis par les spécialistes en la matière.

[17] Lero *et al.*, *op. cit.* 1, (1985) p. 90.

[18] Dans l'enquête du Groupe d'étude, même si les parents ont tous deux assisté aux interviews dans une proportion de 20 %, le répondant principal est la mère, sauf en son absence. Les préférences relevées dans l'enquête sont donc celles des mères. L'échantillon comprenait six pères de famille monoparentale, tous travaillant à temps plein. Ces six pères sont classés comme « mères » aux fins du tableau 4.4 et du débat en cours. Nous ne savons pas à quel point les pères classeraient différemment les critères d'évaluation ou exprimeraient des préférences différentes de celles de leur conjoint.

[19] Dans l'enquête, les répondants comprenaient les parents travaillant à temps plein et à temps partiel, les personnes au foyer et les parents en chômage. Les pères n'intervenaient que pour 5 % des répondants.

[20] Pelletier, Guy, *op. cit.* 10, p. 46.

[21] Pelletier, Guy, *op. cit.* 10, p. 100.

[22] Lero *et al.*, *op. cit.* 1, p. 46.

[23] Lero *et al.*, *op. cit.* 1, pp. 74-75.

[24] Johnson Climenko, Laura, *op. cit.* 10, p. 231.

[25] Lero, Donna, *op. cit.* 10, (1981), p. 57.

[26] Stevens, Harvey, *op. cit.* 10, p. 52

[27] Stevens, Harvey, *op. cit.* 10, p. 54.

[28] Pelletier, Guy, *op. cit.* 10, p. 130.

[29] Johnson Climenko, Laura, *op. cit.* 10, pp. 69 et 228.

[30] Stevens, Harvey, *op. cit.* 10, p. 53.

[31] Lero *et al.*,*op. cit.* 1, pp. 84-85.

[32] Johnson, Climenko, Laura, *op. cit.* 10, p. 225.

[33] Lero, Donna, *op. cit.* 10, (1981),pp. 88-89.

[34] Lero, Donna, *op. cit.* 10, (1981), pp. 91-93.

[35] Pelletier, Guy, *op. cit.* 10, p. 50.

[36] Pelletier, Guy, *op. cit.* 10, p. 54.

[37] Lero *et al.*, *op. cit.* 1, p. 110.

[38] Lero *et al.*, *op. cit.* 1, p. 110.

[39] Margrit Eichler, *Families in Canada Today : Recent Changes and their Policy Consequences*, Toronto, Gage Publishing, 1983, p. 183.

[40] Edwards, Meredith, « Financial Arrangements within Families : Empirical Results and Tax Implications », in *Women and Taxation, Proceedings of the Women and Taxation Conference, Melbourne, June, 1981*,Status of Women Committee, United Nations Association of Australia, 1981.

Chapitre 5

[1] Karyo Communications Inc., *Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n° 1 (n° au cat. : SW43-1/1-1985F).

[2] Bouchard, Suzanne, *Garder chez soi les enfants des autres : profil des gardiennes reconnues par les agences de service de garde en milieu familial au Québec en 1982*, Gouvernement du Québec, Office des services de garde à l'enfance, 1982. Sur les 203 personnes agréées par une agence officielle de garderie familiale du Québec et qui gardaient des enfants en janvier 1982, 198 reçurent des questionnaires. Sur ce nombre, 122 les ont renvoyés en donnant suffisamment d'information pour que celle-ci puisse être utilisée dans l'étude. Par conséquent, ce groupe est un échantillonnage assez représentatif des dispensateurs de soins des garderies familiales autorisées de la province du Québec.

[3] Chenier, Nancy Miller, *Le marché des services de garde non agréés : politique sur la garde d'enfants en milieu familial*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série n° 3, pp. 219-220 (n° au cat. : SW43-1/3-1985F).

[4] Stevens, Harvey, *Child Care Needs and Realities in Winnipeg — 1984 : A report for the Manitoba Child Care Association*, Winnipeg, Conseil de planification sociale de Winnipeg, 1984.

[5] Pelletier, Guy, *Faire garder nos enfants . . . Une enquête sociologique réalisée auprès de parents d'enfants d'âge préscolaire de la Rive-sud de Montréal*, Montréal, Université de Montréal, 1983.

[6] S. Lero, Donna, *Factors Influencing Parents' Preferences For and Use of Alternative Child Care Arrangements for Preschool-Aged Children*, Guelph, Université de Guelph, College of Family and Consumer Studies, 1981.

[7] Climenko Johnson, Laura, *Who Cares? A Report of the Project Child Care Survey of Parerts and Their Child Arrangements*, Toronto, Community Day Care Coalition et le Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, 1977.

[8] Johnson, Laura et Janice Dineen, *The Kin Trade, The Day Care Crisis in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

[9] Karyo Communications Inc, *op. cit.* 1.

[10] Il se peut que cette situation change bientôt. Deux groupes de dispensateurs de soins en milieu familial de l'Ontario affiliés à des agences autorisées ont demandé à la Commission des relations du travail de l'Ontario de prendre une décision afin que ces travailleurs puissent entrer dans le syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. La décision quant à cette demande sera divulguée à la fin de 1985 ou au début de 1986.

[11] Renseignements fournis par le Bureau de la main-d'œuvre féminine, Travail Canada, mai 1985.

[12] Le droit aux congés payés est imposé par la loi dans toutes les provinces, et lorsque certains employeurs ne les accordent pas à leurs employés, ils commettent une infraction à la loi provinciale.

[13] Power, Delia J. et Mona G. Brown, *La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada : Qui assume les frais ?*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, pp. 80-82, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

[14] Commission canadienne sur l'année internationale de l'enfant 1979, *For Canada's Children* (Pour les enfants du Canada), Ottawa, 1979, p. 29.

Chapitre 6

[1] Pour obtenir un bon résumé de l'évolution historique des services de soins à l'enfance non-parentaux, voir l'étude de Nancy Miller Chenier, réalisée pour le Groupe de travail sur la garde des enfants, *L'Universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité*, et en particulier, le chapitre 5, « L'évolution des soins offerts à l'enfance », Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985.

[2] Esbensen, Steen B., *Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : Revue des comptes rendus de recherche*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 3 (nº au cat. : SW43-1/3-1985F). Cette étude offre une bonne revue des travaux de recherche effectués dans ce domaine.

[3] Carew, 1979, cité chez Esbensen, pp. 18 et 19.

[4] Les termes *bon* et *qualité* sont synonymes dans ce chapitre. Pour rendre la présentation de ce chapitre plus précise, nous avons utilisé le terme *qualité* tout au long de ce chapitre pour désigner les soins ayant les qualités nécessaires pour favoriser le sain développement de l'enfant et de sa famille.

[5] La plus grande partie de ce chapitre est fondée sur l'étude sur la qualité des soins à l'enfance, réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants par Donna S. Lero et Irene Kyle, *La qualité des services de garde d'enfants : définition et application*, Ottawa, 1985, série nº 3 (nº au cat. : SW43-1/3-1985F). Les citations sont extraites de cette étude, sauf en cas d'avis contraire.

[6] Lero, Donna S. et Irene Kyle, *La qualité des services de garde d'enfants: définition et application*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 2, série nº 3 (nº au cat. : SW43-1/3-1985F).

[7] Esbensen, *op. cit.* 2.

[8] Étude nationale sur les garderies, *op. cit.* 5, cité chez Lero et Kyle.

[9] Jones et Kritchevsky, 1967, *op. cit.* 5, cité chez Lero et Kyle.

[10] Bronfenbrenner, U. *et al*, juin 1979.

[11] Morgan, G., « Law Quality Family Day Care be Achieved Through Regulation ? », *in Advances in Early Education and Day Care*, Greenwich (Connecticut), JAI Press Inc., 1980, p. 12, cité chez Lero et Kyle, p. 34.

[12] Fosburg, S. et P. Hawkins, *Final Report of the National Day Care Home Study*, Cambridge (Massachussets), Abt Books, vol. 1, cité chez Lero et Kyle, p. 39.

[13] Fosburg et Hawkins, *op. cit.* 12, cité chez Lero et Kyle, pp. 40-41.

[14] Peters, D. L., *Day Care Homes : A Pennsylvania Profile*, Center for Human Services Development, Pennsylvania State University, 1972, rapport nº 18; Wandersman, L. P., « Ecological Relationships in Family Day Care » *in Child care Quarterly*, 4(3), pp. 141-149, cité chez Lero et Kyle, p. 41.

[15] Rauch, M. et D. Crowell, *Infant Satellite Nurseries : Family Day Care with a difference*, Rockville (Maryland), Centre for Studies and Family Mental Health, 1978, rapport nº 4, cité chez Lero et Kyle, p. 42.

[16] Lero et Kyle, *op. cit.* 6, pp. 167-172.

[17] WATCH du Manitoba a réalisé pour ses membres un « Calendrier de planification » et, un « Registre 1985 » pour les dispensateurs de soins en milieu familial. On y suggère, chaque mois, des idées de programmes, des calendriers de planification, des formulaires d'enregistrement des présences, des dépenses et revenus. En 1986, le calendrier sera mis en vente pour les non-membres. Contacter WATCH du Manitoba, 382 Riverton Avenue, Winnipeg, Manitoba, R2L 0N7.

[18] Il convient de noter que nos consultations dans diverses villes se sont avérées particulièrement utiles pour clarifier notre position en la matière et notre compréhension du sujet.

Chapitre 7

[1] Terre-Neuve ne permet pas aux garderies d'accepter des enfants de moins de deux ans et la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ne leur permettent pas d'accepter des enfants de moins de 18 mois.

[2] On retrouve de telles dispositions partout sauf en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

[3] Toutefois, au mois d'août 1985, 14 services communautaires de garde en milieu familial avaient été approuvés en vertu du règlement de 1983. Ces services ne sont pas affiliés à une agence et sont autorisés par un « certificat d'approbation ».

[4] Bien que ces foyers portent le nom de « satellites », les procédures de délivrance de permis et de surveillance sont différentes de celles qui s'appliquent aux foyers satellites de l'Alberta, où le terme désigne des foyers exploités par des agences de services de garde en milieu familial.

[5] Thomson, Tamra, *Application des normes provinciales concernant les garderies*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 3 (nº au cat. : SW43-⅓-1985F). La présente section s'inspire de cette étude qui fournit également des renseignements détaillés sur l'application des normes dans chaque province.

Chapitre 8

[1] Blain, Christine L., *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F), p. 192.

[2] Les renseignements contenus dans cette section sont principalement tirés d'une étude réalisée pour le Groupe d'étude par Delia J. Power et Mona G. Brown, *La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada : Qui assume les frais ?*, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985 F).

[3] Source : Direction de la politique fiscale, Ministère des Finances du Canada.

[4] À partir de l'année d'imposition 1986, le gouvernement du Québec permettra aux familles qui encourent des frais pour la garde de leurs enfants de demander des déductions plus importantes. Ces changements sont décrits plus loin dans le présent chapitre.

[5] Cela découle du fait qu'une *déduction fiscale* est un montant qu'un contribuable déduit *lors du calcul de son revenu imposable*. Une diminution du revenu imposable entraîne une diminution des impôts fédéraux et provinciaux à payer, mais la valeur de cette déduction pour le demandeur est le montant d'impôt qu'il économise en en faisant la demande. Comme nous le verrons de nouveau plus loin dans ce chapitre, cette valeur diffère selon les contribuables, suivant le taux marginal d'imposition qui, autrement, aurait été payé sur ce revenu. Par exemple, le contribuable dont le taux d'imposition marginal est de 30 % économisera 90 $ d'impôt s'il bénéficie d'une déduction de 300 $. Le contribuable qui gagne un revenu moins élevé, et dont le taux marginal est de 20 %, n'économisera que 60 $, s'il demande la même déduction de 300 $. L'économie réalisée par le contribuable est sensiblement inférieure au montant autorisé comme déduction utilisé dans le calcul du revenu, et cela est inévitable.

Un *crédit d'impôt*, par contre, est un montant que le contribuable déduit *du montant d'impôt à payer*. En d'autres termes, un crédit d'impôt réduit réellement, à 100 %, le montant de l'impôt qui doit être payé. Par conséquent, un crédit d'impôt de 100 $ aurait une valeur de 100 $ pour tous les contribuables devant 100 $ ou plus d'impôt, sans égard à leur revenu. Les contribuables qui ont gagné un revenu si bas qu'ils n'ont aucun impôt à payer (moins de 6 700 $ pour une personne vivant seule en Ontario), ne peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à moins qu'il s'agisse d'un crédit « remboursable », qui est conçu expressément à cette fin.

[6] Source : Ministère des Finances, gouvernement du Québec.

[7] En 1984, 388 000 contribuables ont demandé l'allocation de disponibilité au Québec. Statistique Canada estime que, la même année, le nombre de Québécoises ayant des enfants de moins de six ans était de 417 000 ; 178 000 d'entre elles étaient sur le marché du travail et 239 000 étaient en chômage ou ne faisaient pas partie de la population active (Moyennes annuelles de la population active — 1984). Le taux de demande général de l'allocation de disponibilité semble donc être de 93 %, et nous pouvons conclure qu'environ 57 % de ces demandes ont été présentées par des femmes qui n'avaient pas d'emploi et 43 % par des femmes qui en avaient un.

[8] Sauf indication contraire, les références indiquées s'appliquent aux taux et aux fourchettes en vigueur en 1984.

[9] Les taux d'imposition provinciaux en 1984, exprimés en pourcentage de l'impôt fédéral à payer, étaient les suivants : Colombie-Britannique 44 %, Alberta 43,5 %, Saskatchewan 51 %, Manitoba 54 %, Ontario 48 %, Nouveau-Brunswick 58 %, Nouvelle-Écosse 56,5 %, Île-du-Prince-Édouard 52,5 %, Terre-Neuve 60 %, Yukon 45 % et Territoires du Nord-Ouest 43 %.

[10] Les revenus moyens utilisés dans ce calcul et dans tous les calculs suivants sont basés sur les revenus moyens en 1985 fournis par la Division des analyses quantitatives, Santé et Bien-être social Canada. Voir le chapitre 1, tableau 1.1. Nous avons réduit de 4,4 % les moyennes de 1985 afin d'estimer les revenus moyens en 1984. Nous supposons dans tous les calculs que, lorsque les deux parents gagnent un revenu, l'un des deux gagne les deux tiers du revenu familial et l'autre un tiers.

[11] La proportion du nombre total de familles repose sur des données de recensement inédites (revenus de 1980), augmentées au niveau de 1984 à l'aide de l'Indice des prix à la consommation.

[12] À 550 $, la déduction pour frais de garde d'enfants représente environ 16 % du coût moyen annuel des services fournis aux enfants d'âge préscolaire, et 25 % des frais annuels moyens des services fournis aux enfants de 6 à 12 ans.

[13] Statistique Canada, *Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants*, Document de recherche de l'enquête sur la population active nº 31, Ottawa, 1982, p. 16.

[14] Revenu Canada Impôt, *Statistiques fiscales : édition de 1983*, Analyse des déclarations des particuliers pour l'année d'imposition 1981 et statistiques diverses, Ottawa, 1983, p. 210.

[15] Lero, Donna S. *et al., Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : Études de cas portant sur 336 familles canadiennes*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 116, série nº 5, p. 116 (nº au cat. : SW43-1/5-1985F).

[16] Échange de lettres entre Perrin Beatty, ministre du Revenu du Canada et Katie Cooke, présidente du Groupe d'étude sur la garde des enfants, 29 janvier 1985.

[17] La banque de données sur les personnes âgées en 1985 de Santé et Bien-être social Canada indique que, en 1985, il y avait quelque 2,3 millions de familles comptant des enfants de moins de 12 ans au Canada et dont la principale source de revenu était des gains d'emploi ou d'emploi autonome; dans 1 175 000 de ces familles, les deux parents avaient un emploi; un parent avait un emploi dans 907 000 familles et 175 000 autres familles étaient dirigées par un parent célibataire et exerçant un emploi.

[18] D'après une enquête sur les frais liés aux services de garde d'enfants réalisée pour le Groupe d'étude. Les résultats sont présentés plus loin dans le présent chapitre.

[19] Estimation fournie par la Direction générale des programmes des services sociaux, Santé et Bien-être social Canada.

[20] Dépenses réelles estimatives fournies par la Direction de la formation, Division du développement du marché du travail, Emploi et Immigration Canada.

[21] Les renseignements de la présente section sont tirés d'une étude inédite réalisée par Diane Bays pour le compte du Groupe d'étude et intitulée « Day Care Services for Status Indians Residing on Reserves ».

[22] Les parents célibataires peuvent demander l'équivalent de l'exemption de personne mariée (3 470 $ pour l'année d'imposition 1984) pour l'un de leurs enfants.

[23] Ministère des Finances du Canada, « Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique », 8 novembre 1984, pp. 65-85.

[24] Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, *Social Infopac*, vol. 3, nº 5, novembre 1984. Les coûts inclus sont destinés à assurer la

santé, le confort et le bien-être social d'un enfant type dans la région de Toronto, exclusion faite des produits de luxe et des dépenses extraordinaires.

[25] Estimation fournie dans un mémoire présenté par la Coalition du Québec pour les allocations familiales au Comité législatif chargé du projet de loi C-70.

[26] Conseil national du bien-être social, « Donner d'une main et reprendre de l'autre : Le budget de mai 1985 et les pauvres », juillet 1985, ministre des Approvisionnements et Services du Canada, Ottawa, 1985, pp. 33-34 (nº au cat. : H68-16/1985F).

[27] Les renseignements de la présente section sont tirés principalement de deux études réalisées pour le Groupe d'étude : Monica Townson, *Le financement de la garde des enfants au moyen du Régime d'assistance publique du Canada*, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F), et Christine Blain, *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

[28] Voir les notes 3, 4, 5 et 6 pour les sources et des renseignements additionnels.

[29] Le plafond et le seuil de non-admissibilité en vigueur à Terre-Neuve depuis le 1er septembre 1985 sont les suivants : 747 $ et 1 247 $ pour un parent célibataire avec un enfant ; 777 $ et 1 287 $ pour un parent célibataire avec deux enfants ; 807 $ et 1 317 $ pour une famille biparentale comptant un enfant ; et 837 $ et 1 347 $ pour une famille biparentale comptant deux enfants.

[30] Blain, Christine L, *op. cit.* 1, p. 20. Les calculs reposent sur l'hypothèse que les enfants fréquentent une garderie autorisée aux prix moyens en vigueur dans cette province pour ces services. Les prix moyens sont tirés d'une enquête réalisée pour le compte du Groupe d'étude. Dans ces provinces, les familles admissibles qui plaçaient leurs enfants dans des garderies ou des services de garde en milieu familial autorisés qui percevaient des frais inférieurs aux prix moyens auraient payé moins pour les services de garde fournis à leurs enfants.

[31] Townson, Monica, *op. cit.* 27, p. 16.

[32] Les enfants de ces familles sont placés dans une garderie lorsque l'on détermine qu'ils ont besoin de protection ou qu'ils nécessitent des activités spéciales de développement.

[33] Blain, Christine, *op. cit.* 1, p. 225.

[34] Blain, Christine, *op. cit.* 1, p. 201.

[35] Blain, Christine, *op. cit.* 1, p. 201.

[36] L'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'octroient pas de telles subventions.

[37] Townson, Monica, *op. cit.* 27, pp. 9 et 10.

[38] Terre-Neuve, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ne disposent pas encore d'un tel programme.

[39] Dix pour 100 de la population totale d'enfants sont âgés de moins de 13 ans. Le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés signale que les estimations du pourcentage de la population qui souffre d'une affection invalidante varient entre 7 % et 14 %.

[40] Thomson, Tamra L., *Initiatives des municipalités dans le domaine de la garde des enfants*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F). C'est dans ce document qu'ont été puisés les renseignements présentés ici sur la participation des municipalités à la prestation de services de garde d'enfants.

[41] Le montant total des dépenses du gouvernement fédéral qui figure au tableau 8.6 (216,1 millions de dollars) ne correspond pas au total du tableau 8.1 (224,4 millions de dollars) et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, les contributions effectuées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord aux garderies établies dans les réserves indiennes ont été exclues du tableau 8.6. Deuxièmement, ce tableau est basé sur les renseignements obtenus auprès des gouvernements provinciaux au sujet de la part de leurs dépenses effectuées en 1984-1985 que le gouvernement fédéral a partagées en vertu du RAPC au cours de la même année, tandis que le chiffre indiqué au tableau 8.1 pour les dépenses effectuées par le gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC comprend le remboursement, dans le cadre de ce régime, des dépenses effectuées par les provinces pendant l'année en cours et les années précédentes.

[42] Voir chapitre 4, tableau 4.2.

[43] DPA Group Inc., *Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2 (nº au cat. : SW43-1/2-1985F).

[44] Rubin Todres Consultants Ltd., « The Price of Child Care in Canada : A National Survey », étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, décembre 1984. Les territoires n'ont pas été inclus dans l'enquête. Cependant, lorsque les membres du Groupe d'étude se sont rendus à Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest) au mois de septembre 1984, ils ont appris que dans cette communauté, le « tarif courant » des services de garde en milieu familial non autorisés était de 80 $ à 100 $ par semaine, ce qui est bien supérieur à la moyenne nationale dans le sud du Canada pour des services comparables. Il n'existait pas de services de garde autorisés à Frobisher Bay.

[45] En Ontario, l'échantillon ne comprend que 5 % de garderies autorisées.

[46] Les calculs ont été faits séparément pour chaque province et territoire, en se basant sur une semaine de 40 heures, pendant 52 semaines, au salaire minimum en vigueur en 1984. Les salaires horaires minimaux en 1984 étaient les suivants : pour les personnes travaillant dans des entreprises relevant de la compétence du gouvernement fédéral : 3,50 $ (7 280 $ par année) ; Colombie-Britannique 3,65 $ (7 592 $) ; Alberta 3,80 $ (7 904 $) ; Saskatchewan 4,25 $ (8 840 $) ; Manitoba 4,00 $ (8 320 $) ; Ontario 4,00 $; Québec 4,00 $; Nouveau-Brunswick 3,80 $; Nouvelle-Écosse 3,75 $ (7 800 $) ; Île-du-Prince-Édouard 3,75 $; Terre-Neuve 3,75 $; Yukon 3,60 $ (7 488 $) ; et Territoires du Nord-Ouest 4,25 $.

[47] Les revenus moyens de 1984 sont fondés sur les revenus moyens de 1985 fournis par la Division des analyses quantitatives de Santé et Bien-être social Canada. Voir la note 9.

[48] Blain, Christine L., *op. cit.* 1, pp. 220-267.

[49] Blain, Christine L., *op. cit.* 1, pp. 220-267.

[50] Après le 1er septembre 1985, les parents célibataires qui gagnaient le salaire minimum étaient admissibles à la pleine subvention. Voir les notes 3, 4, 5 et 6.

[51] Blain, Christine L., *op. cit.* 1, pp. 193-194.

Chapitre 9

[1] Esbensen, Steen B., *Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : revue des comptes rendus de recherche*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 3 (nº au

cat. : SW43-1/3-1985F). Cette étude résume bien les recherches ayant été faites dans ce domaine.

2 Eichler, Margrit, *Families in Canada Today*, Toronto, Gage Publishing, 1983, p. 254.

3 Resnide, M., Rapport du Sous-comité sénatorial sur la délinquance imputable aux expériences de la petite enfance, deuxième session, 1A : 83-84, cité au Comité sénatorial permanent de la Santé, du bien-être et des sciences, *in L'enfant en péril*, Ottawa, 1980, p. 47 (nº au cat. : YC17-304/2-01F).

4 Mémoire présenté au Groupe d'étude par *Women For The Survival of Agriculture*, octobre 1984.

5 Van Stolk, G., Rapport du Sous-comité sénatorial sur la délinquance imputable aux expériences de la petite enfance, 3e session du 13e Parlement, 1977-1978, 9 h 20, cité *in L'enfant en péril*, p. 39.

6 Schweinhart, Lawrence J. and David P. Weikart, « Evidence that Good Early Childhood Programs Work », *in Phi Delta Kappan*, avril 1985, vol. 66, nº 8.

7 Programme préscolaire Perry, cité dans l'article de Schweinhart et Weikart.

8 Esbensen, Steen B., *op. cit.* 1, p. 260.

9 Statistique Canada, *Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants*, Enquête sur la population active, document nº 31, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

10 United States Commission on Civil Rights, *Child Care and Equal Opportunity for Women*, Clearinghouse Publication nº 67, Washington, juin 1981, p. 11.

11 Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, Travail Canada, 1983, p. 21 (nº au cat. : L31-45/1983F).

12 Résultats de l'analyse de rentabilité du Programme préscolaire Perry, cités dans l'article de Schweinhart et Weikart.

13 Statistique Canada, *Finances publiques consolidées — 1980 et 1981*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985 (nº au cat. : 68-202). Statistique Canada, *Les finances publiques fédérales — 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985 (nº au cat. : 68-211). Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales — 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985 (nº au cat. : 68-207). Statistique Canada, *Les finances publiques locales — 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985 (nº au cat. : 68-204).

Chapitre 10

1 The Domina Group, *L'universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1984, série nº 2 (nº au cat. : SW43-1/2-1985F).

2 Lawr, Douglas A. et Robert D. Gidney, *Educating Canadians : A Documentary History of Public Education*, Toronto, 1973.

3 The Domina Group, *op. cit.* 1.

4 The Domina Group, *op. cit.* 1.

5 Prentice, Alison, *The School Promoters : Education and Social Class in Mid-Nineteenth Century*, Toronto, 1977, cité chez The Domina Group.

[6] Lawr et Gidney, *op. cit.* 2, p. 51.

[7] Wilson, J. Donald, Robert M. Stamp et Louis-Philippe Audet, *Canadian Education : A History*, Scarborough, 1970, p. 330.

[8] Secrétariat d'État, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, 1983.

[9] Forsey, Eugene, « Health Insurance — What Has Been Said », *in Canadian Welfare*, 15 mars 1982, p. 39, cité chez The Domina Group.

[10] Les Indiens inscrits, les membres des Forces armées, la GRC et les détenus de pénitenciers sont couverts en vertu des programmes fédéraux d'aide directe.

[11] Bennett, James E. et Jacques Krasny, « Health Care in Canada », David Coburn, Carl D'Arcy, Peter New and George Torrance, *in Health and Canadian Society*, Toronto, 1981.

[12] The Domina Group, *op. cit.* 1.

[13] Conseil national des femmes du Canada, *Les femmes du Canada : leur vie et leurs œuvres*, Ottawa, 1900, nouvelle édition, 1975, cité chez The Domina Group.

[14] The Domina Group, *op. cit.* 1.

[15] Conseil canadien du développement social, *Day Care : Report of a National Study*, cité chez The Domina Group.

[16] Blain, Christine, *Le financement de la garde d'enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

[17] Archibald, Kathleen, *Les deux sexes dans la fonction publique*, Ottawa, Information Canada, 1973, cité chez The Domina Group.

[18] Townson, Monica, *Un régime national de congés parentaux entièrement payés pour le Canada : choix d'une politique, coût et modes de financement*, Ottawa, Bureau de la main-d'œuvre féminine, Travail Canada, 1983, p. 34, cité chez The Domina Group.

[19] The Domina Group, *op. cit.* 1, pp. 26-27.

[20] *Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi*, Juge Rosalie S. Abella, Commissaire, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, nº au cat. : MP43-157/1-1984F, p. 198.

Chapitre 11

[1] Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés — Une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

[2] Cette enquête non publiée a été effectuée par le ministère des Affaires extérieures par l'intermédiaire de nos hautes commissions et de nos ambassades à l'étranger, grâce à un questionnaire établi par le Groupe d'étude sur la garde des enfants. Elle a été effectuée par le personnel des Affaires extérieures dans 22 pays, entre septembre et décembre 1984. Les 12 pays qui ont servi d'exemple dans ce chapitre ont été choisis en fonction de l'exhaustivité des renseignements dont nous disposions sur eux.

[3] Meyers, William, « Child Care Finds a Champion in the Corporation », *in New York Times*, 4 août 1985, p. 3.

[4] Meyers, William, *id.*

[5] Les instances qui réglementent le congé de maternité sont le gouvernement fédéral, les dix provinces et le Territoire du Yukon. Seuls, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick précisent exactement quand le congé peut être pris. Pour un examen plus détaillé de la question, les lecteurs sont invités à se reporter au chapitre 2 de ce rapport.

[6] Pour un examen plus détaillé des prestations accordées en vertu du programme d'assurance-chômage, voir le chapitre 2.

[7] Kamerman, Sheila B., *Maternity and Parental Benefits and Leaves : An International Review*, New York, Centre for Social Services, Columbia University, 1980, p. 42.

[8] Townson, Monica, *op. cit.* 1, pp. 19-20.

Chapitre 12

[1] Kamerman, Sheila B., « Child Care and Family Benefits Policies in Six Industrialized Countries », *in Monthly Labour Review*, novembre 1980 p. 24.

[2] Kamerman, Sheila B., « Managing Work and Family Life : A Comparative Policy Overview », *in Work and the Family*, Londres, Peter Moss et Nickie Fonda, eds., Temple Smith, 1980, as pp. 87-109.

[3] Groupe d'étude sur la garde des enfants.

[4] Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn, *Child Care, Family Benefits, and Working Parents*, New York, Columbia University Press, 1981, p. 90.

[5] Sauf indication contraire, les renseignements de cette section ont été obtenus auprès du Groupe d'étude.

[6] *The Employment of Women in the German Democratic Republic*, présenté par le gouvernement de la République démocratique allemande lors du séminaire de la C.E.E. sur le rôle économique des femmes, Vienne, octobre 1984 (CEE/SEM.6/R.3/ADD.3 RESTRICTED), p. 2.

[7] Gouvernement de la République démocratique allemande, *op. cit.* 6, p. 4.

[8] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 91.

[9] Townson, Monica, *Politiques relatives aux congés parentaux payés — Une comparaison internationale et les options du Canada, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants*, Ottawa, 1985, p. 12, série nº 4 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

[10] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 169.

[11] Gouvernement de la République démocratique allemande, *op. cit.* 6, p. 3.

[12] English, Linda, *Day Care Services in Four European Countries*, Ottawa, Librairie du Parlement, 1982, p. 7.

[13] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 114.

[14] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 116.

[15] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 114.

[16] Gouvernement d'Autriche, *National Report (Austria)*, présenté par le gouvernement d'Autriche lors du séminaire de la C.E.E. sur Le rôle économique des femmes, Vienne, octobre 1984, (CEE/SEM. 6/R.1/ADD.8 RESTRICTED), p. 5.

[17] Krebs, Edith et Margarete Schwartz, « Family Policy As a Field », cité dans Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, *Family Policy : Government and Families in Fourteen Countries*, New York, Columbia University Press, 1978, p. 201.

[18] Les équivalents en dollars canadiens sont donnés lorsqu'ils étaient fournis dans l'étude.

[19] Wagner, Marsden et Mary Wagner, *The Danish National Child Care System*, Colorado, Westview Press, 1976, pp. 99 et 105.

[20] Wagner et Wagner, *op. cit.* 19, p. 69.

[21] Paltiel, Freda L., Nicole Allard, Danièle Meilleur, « Day Care for Children : International Perspectives. A background paper prepared for the Interdepartmental Committee on Day Care », ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, Ottawa, novembre 1982, p. 16.

[22] Wagner et Wagner, *op. cit.* 19, p. 81.

[23] Wagner et Wagner, *op. cit.* 19, p. 101.

[24] Wagner et Wagner, *op. cit.* 19, p. 71.

[25] Wagner et Wagner, *op. cit.* 19, pp. 70-106.

[26] Commission danoise de bien-être à l'enfance, *The Report from the Danish Child Welfare Commission*, Copenhague, 1981, p. 290.

[27] Select Committee on Children, Youth, and Families, *Families and Child Care : Improving the Options*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1984, p. 4.

[28] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 110.

[29] Select Committee on Children, Youth and Families, *op. cit.* 27, p. 5.

[30] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 106.

[31] Kamerman, Sheila B., « Child Care Services : A National Picture », *in Monthly Labour Review*, décembre 1983, pp. 36-37.

[32] Kamerman, *op. cit.* 31, p. 37.

[33] Malone, Margaret, *Child Day Care : The Federal Role*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, octobre 1984, pp. 10-15.

[34] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 149.

[35] Select Committee on Children, Youth, and Families, *op. cit.* 27, p. viii.

[36] U.S. Commission on Civil Rights, *Child Care and Equal Opportunity for Women*, Clearing House Publication, n° 67, juin 1981, p. 24.

[37] Burud, Sandra, Pamela A. Aschbacher et Jacquelyn McCroskey, *Employer-Supported Child Care*, Boston, Auburn House Publishing, 1984, pp. 5-6.

[38] Malone, *op. cit.* 49, p. 6.

[39] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, pp. 185-187.

[40] Select Committee on Children, Youth, and Families, *op. cit.* 27, p. viii.

[41] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 187.

[42] Malone, *op. cit.* 33, p. 5.

[43] Gouvernement de la Finlande, ministère des Affaires Sociales, *Social Welfare in Finland*, Helsinki, 1980, p. 25.

[44] Gouvernement de la Finlande, *op. cit.* 43, p. 17.

[45] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 92.

[46] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, pp. 86 et 91.

[47] Paltiel *et al.*, *op. cit.* 20, p. 13.

[48] Paltiel *et al.*, *op. cit.* 20, p. 12.

[49] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 184.

[50] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, p. 183.

[51] Land, Hilary et Roy Parker, « Implicit and Reluctant Family Policy : United Kingdom », cité dans Kamerman et Kahn, *Family Policy*, p. 358.

[52] Les informations dont on dispose proviennent uniquement de cette région, c'est pourquoi elle est mentionnée.

[53] En plus de l'étude du Groupe d'étude, l'information donnée dans cette partie est tirée de *Fact Sheets on Sweden, Child Care Programs in Sweden*, Stockholm, The Swedish Institute, septembre 1984, p. 3.

[54] Kamerman et Kahn, *op. cit.* 4, pp. 180-181.

[55] Janik, Pavel, *The Czechoslovakia Educational System*, Prague, Orbis Press Agency, 1980, p. 30.

[56] Jenik, *op. cit.* 55, p. 29.

[57] Ministère du Travail de l'Ontario, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Workplace Child Care : A Background Paper*, Toronto, janvier 1981, p. 6.

[58] Vergeiner, Walter, « Explicit and Comprehensive Family Policy — Czechoslovakia », cité dans Kamerman et Kahn, *Family Policy*, p. 97.

[59] Statistiques Canada évalue à 4 688 500 le nombre d'enfants de moins de 13 ans résidant au Canada en 1984.

[60] Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas d'écoles maternelles publiques.

[61] Blain, Christine, *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, p. 203, série n° 1 (n° au cat. : SW43-1/1-1985F).

[62] DPA Group, *Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1984, p. 86, série n° 2 (n° au cat. : SW43-1/2-1985F).

Chapitre 13

[1] L'opinion juridique préparée pour le Groupe d'étude concluait que les pouvoirs nécessaires pour accroître le rôle du gouvernement fédéral pouvaient également émaner de son pouvoir de voter des lois en faveur de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada. Cette opinion concluait que l'argument en faveur d'une autorité fondée sur le pouvoir de dépense est le plus fort des deux.

[2] Hogg, Peter, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, the Carswell Company, 1977, p. 71.

[3] Rose-Lizée, Ruth, *Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour*, étude

réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2, tableau 11, page 245 (nº au cat. : SW 43-1/2-1985F).

[4] « Towards a National Day Care Program : The Canada Day Care and Family Support Services Act », annexe à une lettre de Mme Muriel Smith, ministre des Services communautaires du Manitoba, à l'honorable Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le 6 novembre 1984.

[5] Blain, Christine, *Le financement public de la garde des enfants au Canada*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 1, p. 212 (nº au cat. : SW43-1/1-1985F).

[6] Krashinsky, Michael, « Daycare and Public Policy », *in* le Conseil économique du Canada, *Toward Equity : Proceedings of a Colloquium on the Economic status of Women in the Labour Market*, Ottawa, novembre 1984, p. 12.

[7] Pour une analyse du montant de la déduction pour les familles utilisant des services non autorisés de garde d'enfants, se reporter au chapitre 8, tableau 8.10.

Chapitre 14

[1] Moyennes annuelles de la population active pour 1984.

[2] 3-4, Geo. VI, c. 36 (R.-U.).

[3] A.G. Canada v. A.G. Ontario (Assurance-chômage) /(1937/) A.C. 355.

[4] Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, juillet 1981, p. 73 (nº au cat. : MP15-3/2-1981F).

[5] Comité parlementaire sur l'égalité aux droits, *Égalité pour tous*, Ottawa, 1985, p. 11.

[6] Le Comité a mentionné que divers groupes ont proposé des périodes variant de 4 à 8 semaines.

[7] Statistique Canada, estimations inédites, cité *in* British Columbia's Women's Programs, « Self-Employment Trends in British Columbia, Focus on Women : 1975 to 1984 », Victoria, 1985.

[8] En 1984, 1 689 000 Canadiens étaient employés à temps partiel (moins de 30 heures par semaine) ; 1 200 000 de ces travailleurs étaient des femmes. Statistique Canada, *La population active*, Ottawa, décembre 1984, p. 120, tableau 84 (nº au cat. : 71-001).

[9] *Égalité pour tous, op. cit.* 5, p. 110.

Chapitre 15

[1] Statistique Canada, *La conjoncture démographique : la fécondité au Canada : croissance et déclin*, A. Romaniuc, Ottawa, novembre 1984, pp. 79-85 (nº au cat. : 91-524F) ; Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1984-2006*, Ottawa, 1985 (nº au cat. : 91-520).

[2] Statistique Canada, op. cit. 1, *Projections démographiques*.

[3] Swan, Carole, *Étude technique nº 36 : Women in the Canadian Labour Market*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur le développement du marché du travail, Ottawa, 1981, p. 24 (nº cat. : MP15-4/36-1981E).

[4] Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois*, 1976, cité dans C. Swan, p. 24.

[5] En 1984, Le Canada comptait 171 654 places en garderie agréée, dont environ 106 400 dans des garderies sans but lucratif ou en milieu familial parrainé (21 460 places pour bébés, 64 857 places pour les enfants de 3 à 5 ans, 20 121 places pour les enfants de 6 à 12 ans). En adoptant un taux de croissance de 13,5 % par année (le taux d'augmentation du nombre de places en garderie publique et sans but lucratif entre 1976 et 1984), 137 100 places seraient admissibles à une subvention de 4 $, 2 $ ou 1 $ en 1986, ce qui représenterait un engagement de 78,9 millions de dollars pour le gouvernement fédéral. Une somme additionnelle de 28,6 millions serait nécessaire pour subventionner environ 110 000 places en prématernelle (ce qui répondrait aux besoins de 10 % des enfants de 2 à 4 ans). Les dépenses totales s'élèveraient donc à 107,5 millions. Si 5 % des places admissibles devaient être destinées aux enfants handicapés, cela augmenterait le coût prévu de 3,6 millions, pour un total de 111,1 millions en 1986-1987.

[6] Rose-Lizée, Ruth, *Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2, tableau 12, p. 245 (nº au cat. : SW43-1/2-1985F).

[7] Voir le tableau 3, annexe A.

[8] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, pp. 227-241. Les principales hypothèses sur lesquelles repose ce modèle de prévision sont les suivantes : 1) les taux annuels de croissance du nombre de places en garderie : de 1983-1984 à 1986-1987, 10 % pour les places réservées aux enfants de moins de six ans et 15 % pour les places destinées aux enfants d'âge scolaire ; de 1987 à 1991, 25 % pour les places destinées aux bébés, 15 % pour les places destinées aux enfants d'âge préscolaire et 30 % pour les places réservées aux enfants d'âge scolaire ; de 1991 à 1996, 22 %, 10 % et 25 % respectivement pour les trois groupes d'âge ; 2) un taux de croissance annuel de 5 % du nombre d'enfants appartenant au noyau (le groupe d'enfants dont les parents travaillent ou étudient au moins vingt heures par semaine) ; 3) des frais quotidiens de fonctionnement en 1986, pour la garde à temps plein, variant de 10 $ à 25 $ (en dollars de 1984) selon le groupe d'âge visé ; 4) une hausse moyenne des salaires de 28 % entre 1984 et 1996 ; et 5) une participation fédérale égale à 27,5 % du coût total du programme.

[9] DPA Group Inc., *Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 2, p. 66 (nº au cat. : SW43-1/2-1985F). Ces prévisions reposent sur la supposition que les proportions personnel-enfants respectent des normes élevées de qualité et que les gardiennes touchent un salaire équivalent à celui des aides infirmières. Les estimations sont exprimées en dollars de 1984.

[10] DPA Group Inc., *op. cit.* 9, tableau 3, p. 67. Sauf indication contraire, les estimations sont exprimées en dollars de 1984.

[11] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, p. 245.

[12] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, p. 249.

[13] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, p. 249.

[14] Voir l'annexe A.

[15] DPA Group Inc., *op. cit.* 9, p. 67.

[16] Schweinhart, Lawrence J. et David P. Weikart, « Evidence that Good Early Childhood Programs Work », *in Phi Delta Kappan*, avril 1985, vol. 66, nº 8.

[17] The Perry Preschool Project, cité dans Schweinhart et Weikart, *op. cit.* 16, p. 546.

[18] Early Training Project, cité dans Schweinhart et Weikart, *op. cit.* 16, p. 546, tableau 1.

[19] Esbensen, Steen B., *Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : revue des comptes rendus de recherche*, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, janvier 1985, série nº 3, p. 260 (nº au cat. : SW43-1/3-1985F).

[20] On trouvera une description de ces programmes dans : Diane Tremblay, *Le travail partagé : essai d'interprétation de sa logique économique*, mémoire présenté à l'Université du Québec à Montréal comme exigence partielle de la maîtrise en économique, juillet 1984.

[21] Voir l'annexe A.

[22] Meyers, William, « Child Care Finds a Champion in the Corporation », *in New York Times*, 4 août 1985, p. 3.

[23] Kim Chi Tran Van, *Étude sur les caractéristiques des travailleuses québécoises*, Gouvernement du Québec, ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, Centre de recherche et de statistiques sur le marché du travail, Études et recherches, février 1980, p. 116.

[24] Cité dans William Meyers, *op. cit.* 22.

[25] DPA Group Inc., *op. cit.* 9, tableaux 1 à 3, pp. 66-69.

[26] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, pp. 252-253.

[27] Rose-Lizée, Ruth, *op. cit.* 6, pp. 252-253.

[28] DPA Group Inc., *op. cit.* 9, tableau 2, p. 66.

[29] *Une nouvelle direction pour le Canada, un programme de renouveau économique*, présenté par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances, le 8 novembre 1984, p. 75.

[30] Discours du Trône ouvrant la première session du 33e Parlement du Canada, le 5 novembre 1984, p. 10.

[31] Toutes les dépenses liées aux mesures fiscales ont été fournies par la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique du ministère des Finances.

[32] Gouvernement du Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, décembre 1979.

Liste des tableaux

1.1 Revenu des familles en 1985 — Familles avec des enfants de moins de 12 ans 15

1.2 Frais de garde des enfants — 1982 16

2.1 Dispositions relatives au congé de maternité (1983) 23

3.1 Places dans les garderies, par province et territoire — 1984 48

3.2 Places dans les garderies familiales autorisées, par province et territoire — 1984 49

3.3 Parrainage des places dans les garderies autorisées en 1976 et 1984 54

3.4 Enfants occupant des places dans les garderies autorisées — 1984 56

3.5 Places dans les réserves indiennes par province et territoire — 1984 64

3.6 Répartition des places de garderie en milieu de travail par province et territoire — 1984 73

4.1 Buts et fins visés par les services de soins complémentaires 85

4.2 Total des enfants au Canada en 1984 et évaluation du nombre d'enfants nécessitant des soins extraparentaux 86

4.3 L'importance qu'attachent les parents à certains critères d'évaluation précis au moment de choisir une formule de garde pour leur enfant 102

4.4 Formule de garde principale préférée selon la situation d'emploi de la mère, l'âge de l'enfant et le lieu de résidence (urbain ou rural) 106

6.1 Proportion acceptable d'enfants par adulte, par taille du groupe 150

7.1 Services autorisés de garde en milieu familial au Canada 1985 175

8.1 Dépenses fédérales estimatives pour les services de garde d'enfants — 1984-1985 193

8.2 Valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants pour un enfant — 1984 197

8.3 Système des prestations pour enfants (1984-1985) 208

8.4 Revenus mensuels nets déterminant l'admissibilité aux services de garde subventionnés en 1984 213

8.5 Revenus nets des familles admissibles à des subventions dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral 214

8.6 Dépenses effectuées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services de garde d'enfants (1984-1985) 224

8.7 Frais perçus pour la garde de bébés et d'enfants d'âge préscolaire dans les services autorisés et non autorisés, par province, en 1984 228

8.8 Frais perçus pour la garde d'enfants d'âge scolaire dans les garderies autorisées et non autorisées, par province, en 1984 230

8.9 Valeur des mesures de financement des services de garde pour les familles comptant deux enfants et ayant recours à des services de garde et dépenses nettes de ces familles pour la garde d'enfants, en 1984 232

8.10 Valeur de l'allégement fiscal pour les familles comptant deux enfants et ayant recours à des services non autorisés et dépenses nettes de ces dernières pour la garde d'enfants, en 1984 236

11.1 Durée du congé de maternité 281

11.2 Remplacement du revenu pendant le congé de maternité 283

11.3 Congé prolongé pour soins d'enfants 286

11.4 Congé réglementaire pour soins d'enfants malades 290

12.1 Taux de participation des femmes au marché du travail pour certains groupes d'âge 294

12.2 Cotisation des usagers pour les frais d'exploitation des garderies 318

15.1 Estimation des emplois dans les services de garde autorisés en 1991, 1996 et 2001 394

15.2 Estimation des emplois créés par suite du remplacement du personnel bénéficiant de congés parentaux en 1990 et en l'an 2000 396

Liste des figures

1.1 Répartition des familles par personne gagnant un revenu 8

1.2 Taux de participation des femmes ayant des enfants à la population active — Moyennes annuelles : 1976, 1980 et 1984 9

1.3 Activité des femmes — Moyennes annuelles de 1984 10

3.1 Comparaison interprovinciale des places dans les garderies, selon le genre de parrainage, 1984 55

3.2 Principaux types de services de soins à l'enfance non maternels, selon le statut professionnel de la mère 58

3.3 Principaux types de services de soins aux enfants d'âge préscolaire, selon le statut professionnel de la mère 59

3.4 Principaux types de services de soins aux enfants d'âge scolaire, selon le statut professionnel de la mère 62

7.1 Proportion adulte-enfants exigée dans les garderies 165

7.2 Proportion adulte-enfants et taille du groupe dans les garderies 167

7.3 Formation exigée pour les employés des garderies dans les provinces et territoires 168

12.1 Besoins et disponibilité des services de garde en Suède — 1982 et 1987 311

Annexes

Annexe A

PRONOSTIC DU NOMBRE DE DEMANDEUSES DE PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET DU COÛT DES PROPOSITIONS DU GROUPE D'ÉTUDE EN 1990 ET EN L'AN 2000

Le tableau 1 donne un pronostic du nombre de demandeuses en 1990 et 2000, sur la base de certaines hypothèses concernant le taux d'activité, le taux de fécondité et le taux de participation.

TABLEAU 1

Pronostic du nombre de demandeuses

Année	Taux d'activité[a]	Nombre de naissances[b]	Nombre de demandeuses potentielles[c]	Nombre de demandeuses 50 %	65 %	75 %[d]
1983	68	373 000	254 000	127 000	165 000	191 000
1985	70	365 000	256 000	128 000	166 000	192 000
1990	76	331 000	252 000	126 000	164 000	189 000
2000	83	264 000	219 000	110 000	142 000	164 000

Source : *Politiques relatives aux congés parentaux payés : une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée par Monica Townson pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4, p. 65 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

Notes : [a]Il s'agit du taux d'activité des femmes de 25 à 34 ans. (L'âge moyen d'une mère qui demande des prestations de maternité en vertu du programme existant est de 27 ans.) Les taux prévus de 1985 à l'an 2000 sont les plus élevés de deux pronostics faits par Dan Ciuriak et Harvey Sims dans *Croissance du taux d'activité et de la population active du Canada*, ministère des Finances, avril 1980, tableau 15, p. 47.

[b]Pour 1983, c'est le nombre réel de naissances qui est indiqué. Les pronostics concernant la période 1985-2000 sont extraits de *Projections démographiques pour le Canada et les provinces 1984-2006*, Statistique Canada (nº au cat. : 91-520). Ces projections sont établies sur la base de la poursuite du déclin du taux de fécondité de 1,7 en 1981 à 1,4 en 1996, où il est censé se stabiliser. On suppose un solde migratoire net de 50 000 par année, c'est-à-dire un niveau un peu plus élevé que le niveau actuel d'environ 46 000 par année.

[c]Le nombre de demandeuses potentielles est calculé en multipliant le nombre de naissances par le taux d'activité.

[d]Les pourcentages indiqués ici se rapportent aux taux de participation possibles et nous permettent de faire des estimations maximums et minimums du nombre probable de demandeuses. Les chiffres de cette colonne sont calculés en multipliant le nombre de demandeuses par le taux de participation.

Le tableau 2 donne des pronostics du coût des propositions du Groupe d'étude en fonction de diverses hypothèses concernant les taux de participation. Cette proposition suppose un niveau de prestation égal à 75 % de la rémunération assurée pour une période de 20 semaines en 1990 et égal à 95 % de la rémunération assurée pour une période de 26 semaines en l'an 2000.

Toutefois, ce n'est pas la totalité des coûts additionnels qui nécessite des dépenses additionnelles. Le tableau 3 indique dans quelles proportions les coûts additionnels nécessitent une augmentation des taux de contribution au fonds de l'assurance-chômage. Nous avons d'abord soustrait des coûts additionnels donnés au tableau 2 les coûts attribuables à une augmentation du taux d'activité des femmes, augmentation qui n'est pas compensée par une réduction du taux d'activité des hommes.

TABLEAU 2

Pronostics du coût des propositions du Groupe d'étude en 1990 et 2000

	1985	1990			2000		
Taux de participation[a]	**50 %**	**50 %**	**65 %**	**75 %**	**50 %**	**65 %**	**75 %**
Nombre de demandeuses (en milliers)	128	126	164	189	110	142	164
Taux de prestation	60	75	75	75	95	95	95
Prestations hebdomadaires moyennes[b] ($ de 1985)	199	248	248	248	315	315	315
Nombre de semaines	15	20	20	20	26	26	26
Coût total[c] (en millions)	382	625	813	937	901	1 163	1 343
Coût du régime actuel[d] (en millions)	382	376	376	376	328	328	328
Coût additionnel (en millions)	–	249	323	373	573	739	853

Source : Données adaptées de *Politiques relatives aux congés parentaux payés : une comparaison internationale et les options du Canada*, étude réalisée par Monica Townson pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985, série nº 4, pp. 52-53 (nº au cat. : SW43-1/4-1985F).

Notes : [a]En 1985, les fonctionnaires du programme de l'assurance-chômage estimaient que le taux de participation a été d'environ 50 %. On peut s'attendre à une augmentation de ce taux en raison de la réduction du nombre de semaines de travail requises pour avoir droit aux prestations, d'un meilleur système d'information, d'un taux de prestations plus élevé et d'un taux d'activité accru.

[b]Les prestations hebdomadaires moyennes sont calculées en multipliant le niveau de prestation par la rémunération assurable moyenne. En 1985, le revenu assurable maximum était de 460 $. On suppose que le revenu assurable moyen des bénéficiaires de prestations de maternité sera égal à 72 % du revenu assurable maximum, c'est-à-dire 331 $ (selon les données de 1981 [75 %] à 1983 [73 %]). Comme tous les chiffres sont exprimés en dollars de 1985, le même système est appliqué en ce qui a trait à 1990 et 2000.

[c]Le coût total est calculé en multipliant le nombre de demandeuses par la prestation moyenne et en multipliant le produit par le nombre de semaines de prestations. Tous les coûts sont exprimés en dollars de 1985.

[d]Le coût du programme actuel est fondé sur 15 semaines de prestations à un taux de 60 %, avec un taux de participation de 50 %. Le coût du programme existant est moins élevé en 1990 et 2000 à cause de la dénatalité.

TABLEAU 3

Pronostic des augmentations requises des primes d'assurance-chômage

Taux de participation	1990			2000		
	50 %	65 %	75 %	50 %	65 %	75 %
Coûts nécessitant une augmentation des taux de contribution (en millions de dollars de 1985)						
Coûts additionnels	249	323	373	573	739	853
Économies résultant de l'augmentation du taux d'activité[a]	(15)	(19)	(22)	(27)	(33)	(37)
Économies résultant de la diminution du chômage[b]	(94)	(123)	(141)	(105)	(136)	(156)
Coûts nécessitant une augmentation du taux de contribution	140	181	210	441	570	660
Augmentation requise du taux de contribution (¢ par tranche de 100 $ de rémunération assurée)						
Employé[c]	4	5	6	12	16	18
Employeur[c]	5	7	8	17	22	26
Total	9	12	14	29	38	44
Pourcentage d'augmentation du taux par rapport à 1985[d]	1,7	2,1	2,6	5,1	6,8	7,7

Notes : [a]Une partie des coûts additionnels estimés au tableau 3 résulte de l'augmentation du taux d'activité des femmes. Toutefois, ces femmes contribueront également au fonds de l'assurance-chômage. Seulement la moitié du montant de ces nouvelles contributions est prise en considération ici, car on présume que l'augmentation du taux d'activité des femmes sera compensée en partie par une réduction du taux d'activité des hommes, comme cela a été le cas au cours des dernières décennies.

[b]Nous avons supposé ici que la durée effective du congé parental payé sera de 18 semaines en moyenne en 1990 et de 23 semaines en 1996. Nous avons également supposé que 50 % des personnes en congé parental seront remplacées par d'autres travailleurs, et que la moitié des remplaçants auraient autrement retiré des prestations d'assurance-chômage. Nous avons également supposé que les remplaçants sont sur le marché du travail depuis moins longtemps et que leur niveau de prestations est seulement de 166 $ (par opposition à 248 $ en 1990 et 315 $ en l'an 2000 pour les personnes en congé parental).

[c]Selon les estimations des fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada, en augmentant les primes des employés de 5 ¢ par tranche de 100 $ de rémunération assurable, avec l'augmentation de 7 ¢ de la prime parallèlement versée par l'employeur, on obtient un revenu d'environ 180 millions de dollars pour le fonds de l'assurance-chômage.

[d]En 1985, le taux de contribution était de 2,35 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable pour les employés et 3,29 $ pour les employeurs.

Nous avons également supposé que 50 % des personnes en congé parental seront remplacées pendant 90 % de leur période d'absence, et que la moitié des remplaçants auront été des bénéficiaires de l'assurance-chômage, bien qu'à un taux un peu moins élevé que celui des prestations

de congé parental. La réduction du coût normal des prestations d'assurance-chômage a donc été soustraite du coût additionnel nécessitant des dépenses supplémentaires.

Nous considérons que les chiffres du tableau 3 surestiment l'augmentation requise des primes d'assurance-chômage, parce que nous n'avons pas pris ce qui suit en considération :

1) Le fait que le nombre moyen de semaines de prestations sera moins élevé que le maximum permis, parce que certaines personnes prendront moins de semaines de congé que le maximum alloué.
2) Une proportion assez élevée des personnes qui prennent un congé payé prolongeront leur période de congé par une période non payée. Dans la mesure où elles seront remplacées par des personnes qui autrement retireraient des prestations d'assurance-chômage, cela représente une économie pour le fonds de l'assurance-chômage.

Annexe B

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Nous recommandons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux commencent, dès maintenant, à élaborer des systèmes complémentaires de garde des enfants et de congés parentaux qui soient aussi complets, accessibles et efficaces que le sont nos systèmes de soins de santé et d'éducation.
2. Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de l'élaboration d'un système national de garde des enfants au Canada, en déclarant qu'il est prêt à assumer une part importante des coûts d'un tel système et en prenant l'initiative de l'adoption d'une nouvelle entente fédérale-provinciale de partage des coûts pour la garde des enfants.
3. Nous recommandons que pendant que les négociations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux sont en cours, le gouvernement fédéral accorde, en témoignage de bonne foi, une subvention conditionnelle à chaque province et territoire. Nous recommandons que le ministre des Finances annonce dans son prochain discours du budget que le gouvernement fédéral accordera, à compter de l'année financière 1986-1987, des subventions égales à :
   - 4 $ par jour pour chaque place destinée à un bébé, à un enfant invalide ou à un enfant ayant des besoins spéciaux ;
   - 2 $ par jour pour chaque place destinée à la garde de jour d'enfants d'âge préscolaire et d'enfants de 6 à 12 ans, les jours de congé scolaire ;
   - 1 $ par jour pour chaque place destinée à la garde des enfants après l'école et à celle des enfants d'âge préscolaire à la demi-journée.
4. Nous recommandons que les subventions soient liées à l'acceptation par les gouvernements provinciaux et territoriaux de l'engagement des fonds à des programmes autorisés, selon le barème décrit ci-dessus.

5. Nous recommandons que toute aide financière nouvelle du gouvernement fédéral soit réservée aux services autorisés et contrôlés par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

6. Nous recommandons que les subventions faites de bonne foi et toute aide financière directe à la garde des enfants proposée ultérieurement par nous soit réservée :

   1) aux centres autorisés exploités par un service d'un gouvernement provincial ou municipal ou par un organisme sans but lucratif ; et
   2) aux programmes autorisés de garde en milieu familial dans lesquels les gardiens et les gardiennes sont choisis, commandités et supervisés par des représentants du gouvernement provincial ou municipal ou par un organisme sans but lucratif.

7. Nous recommandons que le gouvernement fédéral autorise le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à verser, à partir de l'année financière 1986-1987, les montants suivants à titre de contributions aux dépenses en capital entraînées par la création de nouvelles places en garderie : 400 $ par place pour les espaces réservés aux enfants de moins de six ans ; 200 $ par place pour les enfants d'âge scolaire ; et 100 $ pour chaque nouvelle place en milieu familial.

8. Nous recommandons qu'à compter de l'année financière 1986-1987, le gouvernement fédéral offre des contributions aux dépenses en capital correspondant à 20 % du coût de la création de chaque nouvelle place en garderie à l'intention d'un enfant handicapé ou ayant des besoins spéciaux, quel que soit ce coût.

9. Nous recommandons que le Cabinet autorise le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à engager des négociations avec chacun de ses homologues provinciaux et territoriaux afin de remplacer les subventions conditionnelles par une nouvelle entente de partage des coûts. L'objectif de ces négociations devrait être d'obtenir l'accord de chaque gouvernement provincial et territorial pour le co-financement, avec le gouvernement fédéral, de la moitié du coût encouru par les programmes de garde des enfants dans les limites de leur territoire.

10. Nous recommandons que le gouvernement fédéral propose de financer 25 % des coûts des programmes de garde des enfants dans les régions les plus riches du pays et même jusqu'à 40 % dans les régions les plus pauvres, sous réserve que les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés assurent des versements correspondants de l'ordre de 10 à 25 % pour que les deniers publics versés représentent 50 % du coût des programmes.

11. Nous recommandons que l'entente de partage de coûts à moyen terme entre individuellement en vigueur dans chaque province et territoire dès que les deux niveaux de gouvernement parviendront à un accord.

12. Nous recommandons que le gouvernement fédéral propose de partager le coût total, selon la même formule variable, des coûts spéciaux liés à la garde des enfants handicapés, que cette garde soit assurée dans un cadre intégré ou distinct.

13. Nous recommandons que le gouvernement fédéral propose d'étendre les dispositions de l'arrangement de partage des coûts, de manière à couvrir l'ensemble des frais de démarrage liés à l'ouverture de nouvelles installations et à l'expansion de celles qui existent.

14. Nous recommandons que le gouvernement fédéral use de tous les moyens dont il dispose pour persuader les gouvernements provinciaux et territoriaux d'accroître le nombre des places de garderie subventionnées chez eux.

15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral annonce immédiatement la levée de la restriction actuelle, qui réserve l'aide financière du Régime d'assistance publique du Canada aux garderies sans but lucratif dans les provinces qui utilisent le critère de revenu pour déterminer l'admissibilité.

16. Une fois que des accords de partage des coûts à moyen terme auront été conclus avec toutes les provinces et territoires, les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada applicables à la garde des enfants devraient être soumises à une législation gouvernant le nouveau financement à coûts partagés. Nous recommandons que la formule variable de partage des coûts s'applique par la suite aux subventions à la garde des enfants calculées en fonction du revenu.

17. Nous recommandons que la nouvelle aide financière ne prenne *pas* la forme d'un allégement fiscal car nous estimons que des mesures fiscales, sous quelque forme que ce soit, ne peuvent constituer la base de l'élaboration d'un système de garde des enfants. Cependant, à court et à moyen termes, nous recommandons que la déduction pour frais de garde d'enfants soit maintenue et que ses limites actuelles demeurent inchangées.

18. Nous recommandons que le ministre du Revenu publie des lignes directrices qui précisent les dépenses professionnelles qui peuvent être déduites par les gardiens et les gardiennes indépendants, les publie dans une brochure destinée aux dispensateurs de soins à domicile et les accompagne d'une formule spéciale de bilan qu'ils utiliseront pour remplir leur déclaration d'impôt.

19. Nous recommandons que le gouvernement fédéral nomme un Groupe d'étude, en 1996, qui sera chargé d'étudier les progrès réalisés dans l'élaboration d'un système de garde des enfants et d'établir les modalités d'une participation financière publique destinée à couvrir le coût complet des programmes de garde des enfants.

20. Nous recommandons que le ministre des Finances annonce dans son prochain discours sur le budget que toutes les dépenses en capital attribuées à des installations de garde pour enfants encourus par les employeurs au nom de leurs employés ou par les propriétaires de biens qui leur assurent un revenu, constituent une classe nouvelle et distincte de biens amortissables en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, bénéficiant d'une déduction de 100 % pour dépenses en capital. Nous recommandons également qu'il y ait une dispense des récentes modifications de la *Loi de l'impôt sur le*

revenu limitant à 50 % les dépenses en capital admissibles pour les biens acquis durant l'année, dans le cas d'installations de garde des enfants, de manière à ce qu'une déduction complète puisse être utilisée pour l'année au cours de laquelle le coût est encouru.

21. Nous recommandons que le ministre du Revenu établisse, dès que possible, les lignes directrices suivantes en ce qui concerne l'imposition des avantages accordés aux employés en matière de garde des enfants; que la prestation, par un employeur, d'une aide à ses employés pour la garde de leurs enfants (que ce soit sous la forme de paiements en espèces, d'installations ou de services) ne soit *pas* considérée comme un avantage imposable tant que :
    1) les services sont fournis dans le cadre d'un programme autorisé de garde des enfants; et que
    2) cet avantage est accordé à tous les employés, quel que soit leur rang dans l'organisation de l'employeur, que tous ces employés en profitent ou non.

22. Nous demandons au gouvernement fédéral de donner l'exemple aux autres employeurs canadiens en annonçant une politique de garderies d'enfants dans les édifices fédéraux lorsque les chiffres le justifient.

23. Nous recommandons que de nouvelles ressources soient accordées aux ministères pour qu'ils assurent l'équipement complet de ces nouveaux centres.

24. Nous recommandons que le Cabinet donne pour instruction au ministre de la Défense nationale d'établir des programmes autorisés de garde des enfants sur chaque base des Forces armées canadiennes au Canada et à l'étranger et d'accorder à ces programmes une aide financière équivalant au moins à celle qui est assurée aux autres employés du gouvernement.

25. Nous recommandons que lorsqu'un membre des Forces armées, qui est également un parent célibataire, occupe un poste qui l'oblige à être séparé de son ou de ses enfants, le ministère de la Défense nationale prenne à sa charge le coût *complet* de la garde de cet ou ces enfants pendant la période de service de ce membre.

26. Nous recommandons que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ait pour instruction d'accorder la priorité et de consacrer des ressources accrues aux programmes de formation spécialisée du personnel de garde des enfants.

27. Nous recommandons que le Secrétariat d'État donne pour instruction au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada d'accorder la plus haute priorité aux projets de recherche concernant les besoins de familles qui auront des enfants dans les années quatre-vingt-dix. De plus, nous recommandons que le Secrétariat d'État, en collaboration avec le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, finance la création, dans les universités canadiennes, de chaires spéciales de développement de l'enfant et de politique familiale. Une chaire, au moins, devrait être créée dans chaque province.

28. Nous recommandons que le gouvernement fédéral offre de partager avec les gouvernements provinciaux et territoriaux le coût d'activités essentielles telles que les services d'aide aux parents, les bibliothèques de prêt de jouets, les services d'information et d'orientation sur la garde des enfants et d'autres programmes spécialisés, novateurs ou expérimentaux.

29. Nous recommandons que le Premier ministre nomme un ministre responsable de l'Enfance.

30. Nous recommandons que le rôle du Centre d'information sur la garde de jour à Santé et Bien-être social Canada soit accru afin d'en faire un centre national de référence pour la garde des enfants.

31. Nous recommandons que le *Code canadien du travail* soit modifié de manière à réduire la période d'admissibilité au congé parental à 20 semaines, soit la période d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

32. Nous recommandons que les prestations de maternité et d'adoption proposées continuent d'être versées par la voie du programme d'assurance-chômage.

33. Nous recommandons que les prestations de maternité et d'adoption proposées soient entièrement à la charge des employeurs et des employés, comme c'est le cas des prestations de maternité.

34. Nous recommandons que la durée du congé de maternité et d'adoption et le montant des prestations soient accrus, et ce par l'instauration de mesures qui seront prises en deux étapes :

    1) d'ici 5 ans, une hausse des prestations visant à les porter à 75 % du maximum des gains assurables et une prolongation du congé rémunéré jusqu'à concurrence de 20 semaines ;
    2) d'ici 10 ans, une augmentation des prestations visant à porter celles-ci à 95 % du maximum des gains assurables et une prolongation de la durée du congé payé destinée à porter celui-ci à 26 semaines.

35. Nous recommandons que le congé commence dans un délai d'au plus huit semaines avant la naissance, comme c'est le cas actuellement, et qu'il soit pris dans l'année qui suit la naissance, en laissant une certaine latitude au bénéficiaire quant au moment du congé, celui-ci étant déterminé sur la base de négociations individuelles avec l'employeur.

36. Reconnaissant que la mère et les autres membres de la famille ont besoin d'appui lors de la naissance d'un enfant, nous recommandons l'attribution d'un congé rémunéré supplémentaire de cinq jours pour le père pendant la période comprise entre la naissance et la semaine suivant la sortie de l'hôpital de la mère et de l'enfant, et ce au même taux de prestations.

37. Nous recommandons que l'article 59, paragraphe 2*a*), du *Code canadien du travail* soit modifié de façon à permettre que l'un ou l'autre parent puisse prendre 26 semaines de congé lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ou que les deux parents puissent partager le congé entre eux.

38. Nous recommandons que les prestations de maternité et d'adoption soient offertes à l'un ou l'autre parent, en reconnaissance du fait que les parents se partagent également les responsabilités familiales. Nous recommandons que le congé et les prestations puissent être partagés entre les deux parents et que ceux-ci soient en outre autorisés à en bénéficier simultanément ou à tour de rôle dans la mesure où le congé ne dépasse pas le nombre de semaines reglementaire, soit 20 ou 26 semaines.

39. Nous recommandons que la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifiée afin de supprimer le délai de carence de deux semaines à l'intention des bénéficiaires des prestations de maternité ou d'adoption.

40. Nous recommandons que la couverture des prestations aux parents en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit étendue aux travailleurs autonomes pour qu'ils puissent se prévaloir des prestations offertes dans le cadre de ce programme.

41. Nous recommandons que la couverture des prestations aux parents en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit étendue aux travailleurs à temps partiel qui travaillent au moins huit heures par semaine.

42. Nous nous opposons en principe à la surtaxe imposée aux bénéficiaires ayant un revenu élevé en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, car elle mine le rôle de protection des prestations d'assurance-chômage et nous recommandons qu'elle soit éliminée de la Loi.

43. Nous recommandons que des prestations proportionnelles soient versées aux personnes qui ont accumulé au moins 10 semaines de travail.

44. Nous recommandons que le *Code canadien du travail* soit modifié afin de permettre aux employés de prolonger leur congé jusqu'à concurrence d'une année pour s'occuper de leurs jeunes enfants.

45. Nous recommandons qu'un congé rémunéré d'au moins cinq jours par an visant à permettre aux parents de voir à leurs obligations familiales soit ajouté dans le *Code canadien du travail*.

46. Nous recommandons au Comité parlementaire sur les soins aux enfants qu'il recueille les opinions de groupes représentant les handicapés et les parents d'enfants handicapés afin de déterminer si les besoins des familles d'enfants handicapés peuvent être comblés dans le cadre d'un régime d'attribution de congés parentaux.

47. Nous recommandons au président du Conseil du Trésor d'offrir à tous les fonctionnaires, y compris les membres des Forces armées et les groupes non visés par une convention collective, les congés et prestations de maternité ou d'adoption actuellement accordés à la moitié des employés du secteur public.

48. Nous recommandons que les pères et les parents adoptifs deviennent admissibles au congé post-natal et aux prestations accordées aux mères biologiques dans la fonction publique.

49. Compte tenu du fait que les parents partagent la responsabilité de l'éducation des enfants, nous recommandons, dans le cas où les

deux parents sont fonctionnaires, qu'ils soient autorisés à partager le congé.

50. Nous recommandons que les congés de 5 ans pour soins aux enfants soient accordés à tous les fonctionnaires.

51. Nous recommandons que le gouvernement fédéral accorde à tous les fonctionnaires un congé pour obligations familiales d'au moins cinq jours par an.

52. Nous recommandons qu'un congé de maternité ou d'adoption rémunéré soit accordé au personnel des Forces armées selon les modalités qui s'appliquent aux autres fonctionnaires.

53. Nous recommandons que la clause relative au congé pour soins aux enfants qui s'applique actuellement à la plupart des fonctionnaires soit étendue aux militaires des deux sexes et que ceux-ci se voient attribuer un congé annuel de 5 jours pour obligations familiales.

Annexe C

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LA GARDE DES ENFANTS

Katie Cooke, Présidente

Katie Cooke a obtenu un doctorat de l'université Cornell en 1965. Directrice de la recherche au ministère des Affaires indiennes et du Nord de 1976 à 1981, elle a été la première présidente du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, de 1973 à 1976.

Elle a réalisé des études sur trois sujets importants : les droits des femmes, les relations entre Indiens et Blancs et l'évolution sociale au Canada. Membre de plusieurs associations professionnelles, dont la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie et l'Institut canadien de recherches pour l'avancement de la femme, elle a également présidé la Fédération canadienne des sciences sociales en 1979 et 1980. Elle est actuellement professeur invité au département de sociologie de l'université de Victoria.

Renée Edwards

Spécialisée dans l'enseignement au niveau de la prématernelle, Renée Edwards est diplômée du Homerton College de Cambridge. Elle a travaillé dans des écoles, des prématernelles et des garderies pendant près de 20 ans. Elle a été directrice des services du Y.W.C.A. de Toronto de 1970 à 1978, où elle a mis sur pied « Focus on Change », un programme à l'intention des mères soutiens de famille et assistées sociales. Elle était jusqu'à récemment directrice générale de « Victoria Day Care Services » à Toronto.

M^me^ Edwards s'est spécialisée en éducation des adultes à l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et est une bénévole active au sein de nombreuses organisations féminines. À titre de mère qui travaille, elle est également un usager de longue date des services de garde des enfants.

Jack R. London

Jack London a reçu un baccalauréat en droit de l'université du Manitoba en 1966 et un doctorat en droit de l'université Harvard en 1971. Il a

pratiqué le droit au ministère de la Justice à Ottawa et dans une étude privée de Winnipeg. Il est professeur de droit à l'université du Manitoba, où il a été le doyen de la faculté de droit de 1979 à 1984. Il est récipiendaire du prix d'excellence Stanton de l'université.

À titre d'avocat et de professeur, il s'est intéressé surtout à la fiscalité, aux droits de la personne et au système juridique. Il a vécu en France et y a effectué des études comparatives. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, dont une importante étude de la Commission fédérale de réforme du droit, intitulée *Tax and the family*.

Ancien auteur de chroniques sur la fiscalité et la politique sociale, il collabore à titre indépendant à des émissions de radio et de télévision. Il est membre du conseil d'administration de Manitoba Hydro ainsi que du Tribunal canadien des droits de la personne. Il adhère à des associations professionnelles et fait du travail communautaire.

M. London est marié à Belva et père de deux adolescentes, Laura et Rebecca.

Ruth Rose-Lizée

Ruth Rose-Lizée a fait ses études de premier cycle à l'université de Chicago, puis a obtenu une maîtrise et fait des études de doctorat en économie à l'université de la Californie à Berkeley. Elle enseigne l'économie à l'Université du Québec à Montréal depuis 1970. En 1980, elle a participé à la création de Relais-Femmes, un réseau d'organisations féminines qui fournit des données et de la documentation aux groupes de femmes intéressés.

Elle a effectué des études poussées pour le compte de groupes féminins et de syndicats, dont une étude sur le coût de l'administration de garderies pour le compte du Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec.

Mère d'un petit garçon de neuf ans, Charles, Ruth Rose-Lizée a fait partie du comité des finances ou du conseil d'administration de deux garderies.

PERSONNEL

Directrice générale
Christine Blain

Analystes
Diane Bays
Hélène Blais-Bates
Pearl Downie
Karen Stotsky
Tamra Thomson

Recherche et aide à la rédaction
Robert Blain
Karen Bridge
Margaret Evans
Judy Flavin

Services de consultation et d'information
Patti McDonnell
Paulette Thériault

Services administratifs
Deborah Gordon
Rose Pappas

Services de production
Ronald Montreuil

Les membres du Groupe d'étude sur la garde des enfants remercient les employés du Groupe d'étude pour leur travail acharné, leur dévouement et leur enthousiasme tout au long de l'étude. Sans leurs efforts, l'élaboration du présent rapport n'aurait pas été possible.

Annexe D

MÉMOIRES SOUMIS AU GROUPE D'ÉTUDE

Les individus ou groupes suivants ont fait parvenir des dossiers et mémoires au Groupe d'étude sur la garde des enfants :

Action Child Care
Saskatoon (Saskatchewan)

Agence de la garde petite nation
Saint-André Avellin (Québec)

Alberta Association of Registered Nurses

Alberta Teachers' Association

Alberta Women's Institutes

Alberton, Lia
Timmins (Ontario)

Allerston, Christina
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Alliance de la fonction publique du Canada

Anilniliak, Nancy
Pangnirtung (Territoires du Nord-Ouest)

Associates of the Institute of Family Living
Toronto (Ontario)

Association canadienne du diabète

Association canadienne pour enfants et adultes ayant des troubles d'apprentissage

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Association canadienne pour les déficients mentaux, chapitre de l'Île-du-Prince-Édouard

Association d'éducation préscolaire du Québec

Association de l'ouest de l'Île pour l'éducation des jeunes enfants
Montréal (Québec)

Association de l'ouest de l'Île pour les handicapés intellectuels, inc.
Pointe Claire (Québec)

Association de paralysie cérébrale du Québec inc.

Association des enseignants francophones du Nouveau-Brunswick

Association des femmes collaboratrices
Saint-Lambert (Québec)

Association des manufacturiers canadiens

Association des universités et collèges du Canada

Association du personnel navigant des lignes aériennes canadiennes

Association féminine d'éducation et d'action sociale,
secteur de Drummondville

Association monoparentale
Val D'or (Québec)

Association of Municipalities of Ontario

Association québécoise des parents d'enfants handicapés visuels

Aux nids des joyeux marmots
Matapédia (Québec)

B.C. Pre-School Teachers' Association

B.C. Pre-School Teachers' Association, division de Richmond-Delta

B.C. Task Force on Immigrant Women

Baffin Region Inuit Women's Association

Baffin Women's Association

Bailey, Patricia
Wingham (Ontario)

Baird, Mary
Murray River (Île-du-Prince-Édouard)

Ballantyne, Barbara
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Barnes, Dr David B.
Sydney (Nouvelle-Écosse)

Beyea, John et Dorothy
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Biemiller, Andrew
Toronto (Ontario)

Big Sisters Association of Saskatoon

Birdtail Women for Action
Birtle (Manitoba)

Blackbourne, Mary
Mississauga (Ontario)

Boehner, Elizabeth
Montagne (Île-du-Prince-Édouard)

Borden, Susan L.
Toronto (Ontario)

Brennan, Ninfa
Dollard des Ormeaux (Québec)

British Columbia Nurses' Union

British Columbia Provincial Women's Institute

British Columbia Women's Liberal Commission

Brownlee, Reverend Paul
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Burke, Laura
Sackville (Nouveau-Brunswick)

Business and Professional Women's Club of Ottawa

Cairns, Rosemary
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Canadian Child Day Care Federation, chapitre de l'Île-du-Prince-Édouard

Canadian Bankers' Association

Canadian Congress for Learning Opportunities for Women, comité d'Halifax

Canadian Day Care Advocacy Association, chapitre de la Nouvelle-Écosse

Canadian Day Care Advocacy Association, chapitre de l'Île-du-Prince-Édouard

Canadian Day Care Advocacy Association, chapitre des Territoires du Nord-Ouest

Cape Breton Day Care Directors Association

Cape Breton Transition House

Casavecchia, Sylvie
Sainte-Émélie de l'Énergie (Québec)

Catholic Family Services
Calgary (Alberta)

Catholic Women's League of Vermilion

Central Okanagan Day Care Society

Centre de ressources préscolaires
Ottawa (Ontario)

Centre des femmes de Montréal

Centre québécois de ressources a la petite enfance

Cercles de fermières du Québec

Charlotte County Women's Association
St. George (Nouveau-Brunswick)

Children's Aid Society of Hamilton-Wentworth

Children's Aid Society of Metropolitan Toronto

Children's Centre
Ottawa (Ontario)

Children's Centre, (le personnel du)
Ottawa (Ontario)

Children's Services Coordinating and Advisory Group of York Region

Chvedukas, L.
Mississauga (Ontario)

City of Vancouver, Mayor's Task Force on Day Care

Clinique juridique communautaire d'Ottawa-Carleton

Coalition for Better Day Care, chapitre de Windsor

Collen, Christine
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Comité des services préventifs de Kapuskasing

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés

Conseil de développement social de l'Ontario

Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Conseil national des femmes du Canada
Ottawa (Ontario)

Conseil national des femmes juives du Canada
Downsview (Ontario)

Conseil œcuménique des chrétiennes du Canada

Conseil québécois des pré-maternelles coopératives

Co-operative Workplace Day Care
Sarnia (Ontario)

Côte, Marcel
Saint-Rédempteur (Québec)

Creston Valley Child Care Society
Creston (Colombie-Britannique)

Day Care Advisory Committee of Metropolitan Toronto

Dellinger, Marina
Red Deer (Alberta)

Dimotoff, Lyn
Edmonton (Alberta)

Early Childhood and Family Education Committee
Carbonear (Terre-Neuve)

Early Childhood Development Association of Prince Edward Island

École Guillaume Vignal
Brossard (Québec)

Edmonton Immigrant Services Association

Elsworth, Lynn
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

Etobicoke Comserv

Family and Children's Services
Newmarket (Ontario)

Family Day Care Services
Toronto (Ontario)

Family Service Association of Metropolitan Toronto

Fédération canadienne des enseignants

Fédération des enseignants de l'Ontario

Fédération des familles d'accueil du Québec

Fédération des femmes du Québec

Fédération des femmes médecins du Canada

Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick

Fédération des travailleurs du Québec

Fédération des unions de familles inc.
Montréal (Québec)

Fédération pour le planning des naissances d'Alberta (La)

Fédération pour le Planning des naissances du Canada (La)

Femmes acadiennes de Clare

Fernie Women's Resource Centre

Fife, Julia B.
Barrhead (Alberta)

Fire Marshall's Office
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Fort Smith Community Day Care
Fort Smith (Territoires du Nord-Ouest)

Fromley, J.
Mississauga (Ontario)

Garderie centre I.C.
Montréal (Québec)

Garderie coopérative rayon de soleil Champlain
Québec (Québec)

Garderie des petits travailleurs
Montréal (Québec)

Garderie la chanterelle
Charlesbourg (Québec)

Garderie la jeune ronde
Hull (Québec)

Garderie Querbes inc.
Outremont (Québec)

Gibson, Margie
Halton Hills (Ontario)

Glebe Parent's Day Care
Ottawa (Ontario)

Goldbloom, Dr Victor
Toronto (Ontario)

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère des Services sociaux

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère des Services sociaux

Greggains, Joyce
West Hill (Ontario)

Groupe de consultation et de coordination des services aux enfants de Prescott et Russell

Gryziak, Sandra

Hay River and Pine Point : Concerned Citizens of Northwest Territories

Health Sciences Centre Day Nursery
Winnipeg (Manitoba)

Hill, Ruth E.
West Hill (Ontario)

Holland College, Child Study Centre
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

Holmes, Mark
Ottawa (Ontario)

Human Services of Scarborough, Women's Committee, Day Care Subcommittee

Igloolik Women's Association
Igloolik (Territoires du Nord-Ouest)

Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
Toronto (Ontario)

Institut canadien de la santé infantile

Institut national canadien pour les aveugles, chapitre de l'Île-du-Prince-Édouard

Institut Vanier de la famille

Instituts féminins de l'Île-du-Prince-Édouard

Instituts féminins de l'Ontario

Instituts féminins du Canada

Interagency Council for Children
Kingston (Ontario)

Inter-Cultural Association of Greater Victoria

Intervention familiale précoce
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Inuit Women's Association of Pond Inlet
(Territoires du Nord-Ouest)

Jaggernath, Ruby
Burnaby (Colombie-Britannique)

Jahn, Joan
Alliston (Ontario)

Joamie, Alice
Apex (Territoires du Nord-Ouest)

Junior League of Toronto

Karp, Brenda
Calgary (Alberta)

Kinderschool Alderian Nursery
Don Mills (Ontario)

La Leche League, chapitre de l'Île-du-Prince-Édouard

L'amitié chinoise de Montréal

Lakeshore Area Multi-Service Project
Etobicoke (Ontario)

Lakeshore Social Issues Group
Toronto (Ontario)

Lambert-Brew, Linda
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

La société canadienne de l'ouïe

Le p'tit bonheur
Saint-Boniface (Manitoba)

London Status of Women Action Group

Long, Gus
Burnaby (Colombie-Britannique)

Lower Mainland Association of Private Day Care
Burnaby (Colombie-Britannique)

MacLure Sheila
Cornwall (Île-du-Prince-Édouard)

MacDonald, Lynn
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Malenfant, Debbie
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Manitoba Association for Childbirth and Family Education

Manitoba Child Care Association 1974 Inc.

Manitoba League of the Physically Handicapped Inc.

Marathon Day Care Committee
Marathon (Ontario)

Marlin, Elaine
Ottawa (Ontario)

McKean, Lynda
Thornhill (Ontario)

Membertou Indian Reserve
(Nouvelle-Écosse)

Mental Health Association in Saskatchewan

Merecki, Nellie
Baker Lake (Territoires du Nord-Ouest)

Metro Day Care Coalition — School Age Day Care Committee
Toronto (Ontario)

Ministère de l'Éducation de l'Ontario

Moll, M. J.
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Moncton Boys and Girls Club

Moose Jaw Progressive Conservative Women's Association

Mount Saint Vincent University, Departement des etudes sur l'enfance

Multicultural Association of the Greater Moncton Area

National Federation of Nurses' Unions

Nelson Family Day Care Society
Nelson (Colombie-Britannique)

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women

New Brunswick Day Care Association

New Brunswick Native Indian Women's Council

Newfoundland and Labrador Federation of Labour

Niagara Children's Services Committee, division de la prematernelle

North Shore Out of School Day Care Association
Vancouver Nord (Colombie-Britannique)

North York Inter-Agency Council, Child Care Co-ordinating Committee

Northern Options for Women

Northwest Territories Advisory Council on the Status of Women

Northwest Territories Child Care Association

Northwest Territories Department of Advanced Education

Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women

Nova Scotia Association of Social Workers

Nova Scotia Child Care Council

Oberlin, Helen
Niagara Falls (Ontario)

Odawa Native Friendship Centre
Ottawa (Ontario)

Oloman, Mab
Vancouver (Colombie-Britannique)

On se garde nos enfants de la region de Chateauguay, inc.

Ontario Association of Family Service Agencies

Ontario Coalition for Better Day Care

Ontario Federation for the Cerebral Palsied

Ontario Hydro Workplace Day Care
Toronto (Ontario)

Options North
Fort Smith (Territoires du Nord-Ouest)

Organisation pour l'education prescolaire, inc.

Oromocto Day Care
Oromocto (Nouveau-Brunswick)

Ottawa-Carleton Day Care Association

Ottawa-Carleton In-Home Child Care Providers Association

Parkdale-Sherwood Headstart Incorporated
(Ile-du-Prince-Edouard)

Pielak, Laurie
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Pladec Day Care Centre
Kingston (Ontario)

Pleasant Heights After School Care Program
Calgary (Alberta)

Port Coquitlam Area Women's Centre

Preschool Education Association of Nova Scotia

Price, Marie
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women

Prince Edward Island Council for the Disabled

Prince Edward Island Department of Health and Social Services

Progressive Conservative Association of Penticton

Provincial Advisory Council on the Status of Women
Terre-Neuve et Labrador

Rankin Inlet Concerned Citizens
Territoires du Nord-Ouest

Ransby, Marilyn J.
Toronto (Ontario)

Rausch, Patricia
Red Deer (Alberta)

Red Deer Day Care Society Board

Reesor, Debra J.
Medicine Hat (Alberta)

Regent Daycare
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Registered Nurses Association of Nova Scotia

Regroupement des agences de services de garde en milieu familial du Quebec

Regroupement des garderies de la region 6C

Regroupement des garderies sans but lucratif du Quebec

Richardson, Elinore J.
Montreal (Quebec)

Rocky Native Friendship Centre
Rocky Mountain House (Alberta)

Ryerson School of Early Childhood Education

Sackville Family Day Care
Lower Sackville (Nouvelle-Ecosse)

Saskatchewan Action Committee on the Status of Women

Saskatchewan Association for the Mentally Retarded

Saskatchewan Government Employees' Union

Saskatchewan Registered Nurses' Association

Saskatchewan Working Women

Saskatoon Student Child Care Services Incorporated

Scadding Court Community Centre
Toronto (Ontario)

Secretariat diocesain du M. F. C.
Montreal (Quebec)

Service familial catholique
Ottawa (Ontario)

Services communautaires juifs de Montreal

Shaughnessy Day Care Society

Simon Fraser University Children's Centre

Single Moms Centre
Corner Brook (Terre-Neuve)

Social Planning Council of Niagara Falls

Social Planning Council of Winnipeg

Societe canadienne pour la prevention de la cruaute envers les enfants

Societe du timbre de Pâques

Societe quebecoise de l'autisme

Solidarity Coalition
Vancouver (Colombie-Britannique)

Somerset, Joyce
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

South End Community Day Care Centre
Halifax (Nouvelle-Ecosse)

St. Jean's School for the Hearing Impaired
(Île-du-Prince-Édouard)

St. John's Status of Women Council

St. Lawrence College, Early Childhood Education Advisory Committee

St. Monica's Community Day Care
Toronto (Ontario)

Stop Gap Family Care Inc.
West Hill (Ontario)

Sunburst Children's Centre Inc.
Downsview (Ontario)

Surusilakivik Play School
Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Swan River Day Care Centre Inc.
Swan River (Manitoba)

Syndicat canadien de la fonction publique

Syndicat canadien de la fonction publique, secteur de la Colombie-Britannique

Syndicat canadien de la fonction publique, secteur de l'Île-du-Prince-Édouard

Syndicat canadien de la fonction publique, secteur de l'Ontario

Syndicat des travailleurs en communication du Canada

The Pas Friendship Centre Inc.

Transition House Association
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

Travailleurs familiaux de l'Ontario

United Nurses of Alberta

United Way of the Lower Mainland, Social Planning and Research Department
Vancouver (Colombie-Britannique)

Université de Moncton

University of British Columbia, Day Care Council

University of British Columbia, Day Care Staff

University of British Columbia, Department of Language Education

Vancouver Women in Trades Association

Vancouver YWCA

Vanier College, Early Childhood Care Department

WATCH of Manitoba

Wellspring Women's Resource Centre
Whitecourt (Alberta)

West Hill Community Services

West Prince Early Childhood Association
West Prince (Île-du-Prince-Édouard)

Western Regional Primary Teacher's Council
Corner Brook (Terre-Neuve)

Whitney Pier Centre
(Nouvelle-Écosse)

Windsor-Essex County Children's Services Coordinating and Advisory Council

Windsor Park Afterschool Care Program
Edmonton (Alberta)

Winnipeg Jewish Child and Family Service

Wolstenholme, Sue
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Women for the Survival of Agriculture
Winchester (Ontario)

Women Today of Huron County
Clinton (Ontario)

Women's Institutes of Nova Scotia

Women's Network
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

YM-YWCA d'Ottawa

Yukon Status of Women Council

YWCA of Yellowknife

Zazelenchuk, Jo-Ann
Saskatoon (Saskatchewan)

Annexe E

ÉTUDES VENANT APPUYER LE RAPPORT

SÉRIE 1
Le financement de la garde des enfants : dispositions actuelles

Le financement de la garde d'enfants au Canada
Monica Townson

La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada : Qui assume les frais ?
Delia J. Power et Mona G. Brown

Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée
Patti Schom-Moffatt

Initiatives des municipalités dans le domaine de la garde des enfants
Tamra L. Thomson

Le financement public de la garde des enfants au Canada
Christine Blain

Nº au cat. : SW/43-1/1-1985F
ISBN : 0-662-14403-1

SÉRIE 2
Le financement de la garde des enfants : dispositions futures

L'universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité
Nancy Miller-Chenier et Dorothy LaBarge

Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour
DPA Group Inc.

Examen de quelques accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, et propositions pour le financement d'un réseau de garderies au Canada
Karen Stotsky

La création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants
Nancy Tienhaara

Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour
Ruth Rose-Lizée

N° au cat. : SW/43-1/2-1985F
ISBN : 0-602-14404-X

SÉRIE 3
La garde des enfants : normes et qualité

Normes régissant la garde d'enfants au Canada
Hélène Blais Bates

Application des normes provinciales concernant les garderies
Tamra L. Thomson

La qualité des services de garde d'enfants : définition et application
Donna S. Lero et Irene Kyle

Le marché des services de garde non agréés : politique sur la garde d'enfants en milieu familial
Nancy Miller-Chenier (étude basée sur les recherches de Hélène Blais Bates)

Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : revue des comptes rendus de recherche
Steen B. Esbensen

N° au cat. : SW/43-1/3-1985F
ISBN : 0-662-14405-8

SÉRIE 4
La garde des enfants : rôle de l'employeur

Politiques relatives aux congés parentaux payés : une comparaison internationale et les options du Canada
Monica Townson

Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada
Rothman Beach Associates

N° au cat. : SW/43-1/4-1985F
ISBN : 0-662-14406-6

SÉRIE 5
La garde des enfants : besoins des parents et des familles

Les besoins des immigrants en matière de services de garde d'enfants
Pearl Downie

Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes
Donna S. Lero *et al.*

N° au cat. : SW/43-1/5-1985F
ISBN : 0-662-14407-4

SÉRIE 6
Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada

Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada
Alan Pence

N° au cat. : SW/43-1/6-1985F
ISBN : 0-662-14408-2

On peut se procurer ces documents sur demande en écrivant à :

Condition féminine Canada
Division des communications
151, rue Sparks, bureau 1005
Ottawa (Ontario)
K1A 1C3